

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES**



**“ALCANCES Y LIMITANTES DENTRO DEL PROCESO DE
INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA EN EL PROCESO DE
FORMACIÓN DE LEY”.**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS**

PRESENTADO POR:

ALVARO IGNACIO GARCIA ESCOBAR.

JAIME RAFAEL GARCIA NOLASCO.

EDWIN MAURICIO RAMÍREZ HUEZO.

DOCENTE ASESOR:

MSC. ALEJANDRO BICMAR CUBIAS RAMÍREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO DE 2019.

TRIBUNAL CALIFICADOR

**Msc. Diana del Carmen Merino de Sorto.
(PRESIDENTE)**

**Dra. Sandra Carolina Rendon Rivera.
(SECRETARIA)**

**Msc. Alejandro Bicmar Cubias Ramírez.
(VOCAL)**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Msc. Roger Armando Arias

RECTOR

Dr. Manuel de Jesús Joya Abrego

VICERECTOR ACADEMICO

Ing. Agr. Nelson Bernabé Granados Alvarado

VICERECTOR ADMINISTRATIVO

Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez

SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Peña Marín

FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

DECANA

Dr. José Nicolás Ascencio Hernández

VICEDECANO

Msc. Juan José Castro Galdámez

SECRETARIO

Lic. René Mauricio Mejía Méndez

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo

DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

Licda. María Magdalena Morales

**COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA
DE CIENCIAS JURÍDICAS**

AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODOPODEROSO: Por ser fuente de vida y de sabiduría y permitir alcanzar este triunfo, pues el Principio a la sabiduría es el temor de Dios.

A MIS PADRES: Ángel García y Mariana Escobar de García, por ser pilares fundamentales en este proceso de formación profesional, porque sin su apoyo incondicional en todo momento no hubiera sido posible culminar.

A MIS HERMANOS: Zulma, Yesenia, Ángel, Evelyn, Roxy, Liliana, Fátima y Alan porque siempre estuvieron pendientes cuando más los necesite y presagiaban seguros el cumplimiento de mis metas, por depositar su confianza en mí.

A MIS COMPAÑEROS: Por compartir momentos especiales en este proceso de formación y permitirme que yo formara parte de ustedes.

A MIS VERDADEROS AMIGOS: por brindarme sus amistades y enseñarme a cultivar buenas relaciones.

A todos aquellos que me acompañaron en todo momento y que de una u otra manera hicieron posible este triunfo, se han ganado mis respeto y cariño infinitas gracias.

ALVARO IGNACIO GARCIA ESCOBAR

Agradezco a Dios por permitirme culminar mi formación como profesional, por permitirme conocer a personas extraordinarias en el camino, por dotarme del apoyo, fuerzas y capacidad suficiente para llegar a cumplir este objetivo; bajo la promesa de cumplir fielmente la profesión y aportar un granito de arena para tratar de hacer de este un mejor país.

A mi madre Carolina Nolasco quien es mi mayor fortaleza en la tierra, y quien siempre hizo lo humanamente posible para que yo termine esta etapa, quien jamás me abandona y me permitió soñar con que un día sería un profesional, gracias madre, lo logramos.

A mi familia especialmente mi abuelita niña Jocse, mi hermana Taty Nolasco, gracias por siempre apoyarme cuando lo necesite, por siempre tener la certeza que este día llegaría, espero seguir siempre cumpliendo sus expectativas.

Gracias a mi padre que desde lejos siempre ha estado pendiente de mi educación, un pedacito de este logro también va para vos Teno García.

A Faty, por siempre estar, por siempre creer que este objetivo llegaría, por aportar siempre aquello que me hacía falta, por estar en momentos difíciles, gracias.

Mis compañeros de tesis, Álvaro y Edwin por ser como hermanos durante este tiempo, no dudo que serán excelentes profesionales, ojalá la vida nos permita alcanzar nuestras metas, ha sido un honor. A nuestro asesor Licenciado Bicmar Cubias, quien nos guio con profesionalismo, y nos permitió llegar a concretar nuestras metas.

“Solo es grande en la vida, quien sabe ser pequeño”

JAIME RAFAEL GARCIA NOLASCO

Primeramente agradezco a DIOS, A LA VIRGENCITA MARIA Y A MONSEÑOR ROMERO, por haberme dado la oportunidad de poder estudiar, por darme el entendimiento y los ánimos necesarios para poder terminar mi carrera, porque a pesar de todas las dificultades que se presentaron en mi vida de estudiante siempre me dieron las fuerzas necesarias para poder esforzarme y superar cada obstáculo que se presentó, es así que cada día puse en sus manos mis estudios, que fuera su voluntad lo que me permitiera poder culminar o no mi carrera universitaria y es gracias a su voluntad que recibo esta bendición tan grande para mi vida, agradecido de corazón diosito, virgencita y monseñor romero, son lo más importante en mi vida porque sin ustedes no seríamos nada.

A mi padre: MAURICIO RAMIREZ, quien ya no está conmigo, pero fue la persona quien me enseñó que en la vida hay que aprovechar las oportunidades que se nos presentan, porque cultivaste en mí el deseo de superación, el deseo de estudiar derecho, gracias papá por todo lo que te esforzaste trabajando para poder darme lo necesario para salir adelante, por todos tus consejos, amor y paciencia, aunque me duele el alma que no estás aquí para disfrutar este triunfo, sé que en el lugar donde te encuentres siempre estas conmigo y sé que estas feliz..... Lo Logre papá..... TE AMO.

A mi madre REINA DEL CARMEN HUEZO PEREZ, la mujer más importante en mi vida, mi amiga, mis regañones, mi confidente, mi refugio, mi amor, a quien especialmente le agradezco todo su amor, su paciencia, consejos, tu apoyo incondicional, gracias por todo mamá este triunfo te lo dedico con todo mi corazón... TE AMO y prometo cuidarte todos los días de mi vida...Lo Logre mi Carmencita....

A mis hermanos: JHONY Y OMAR, porque siempre hemos estado juntos en las buenas y las malas, siempre apoyándonos mutuamente en todo sentido, cada uno con sus locuras y su manera de demostrar su cariño, pero siempre

estuvieron conmigo apoyándome, aguantándome, pero sobre todo gracias por cada momento entre charlas, risas, disgustos, lagrimas, ustedes saben cuánto los amo y lo importante que son para mí.

A mi tía: SONIA, quien es como una segunda madre para mí, siempre ha estado junto a mí, apoyándome cada día, aconsejándome, mi confidente, amiga, mi refugio...gracias por confiar en mi desde el primer día que te pedí apoyo para poder estudiar, sin dudar un solo instante me ayudaste a pesar de tus propias dificultades, gracias de todo corazón tía, sabes que estaré siempre para todo lo que necesites, te amo.

A mi familia: mamá Tonita, mamá Chelita, papito Juan, quienes siempre estuvieron pendientes de mis estudios incentivándome para que me preparara académicamente, de igual manera mis tíos, gracias por todo su apoyo y consejos.

A mis compadres de trabajo de graduación: Rafa y Álvaro, por todo el esfuerzo puesto para poder terminar nuestro trabajo de graduación, entre enojos, bromas, momentos difíciles, desvelos, los churros, el café, el pan dulce, cuando filosofábamos, aunque nos costó mucho, pero Lo Logramos... sin ustedes no fuera posible nada de esto gracias por todo.

Agradecimiento a nuestro asesor de tesis Licenciado Bicmar Cubias, quien desde el día que nos presentamos como grupo de tesis, siempre nos apoyó, nos brindó confianza, nos orientó de la mejor manera para poder desarrollar nuestro trabajo, siempre con amabilidad y con la disponibilidad de querernos ayudar, gracias por todo. GRACIAS TOTALES....

EDWIN MAURICIO RAMIREZ HUEZO

INDICE

RESUMEN.....	i
ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	ii
INTRODUCCION.....	iii
CAPITULO I.....	1
ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DEL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	1
1. Antecedentes históricos universales	1
1.1 El sistema americano o jurisdiccional conocido también por sistema difuso.....	2
1.2. Sistema político o francés	4
1.3 Sistema concentrado o austriaco	5
1.4 Antecedentes históricos nacionales	6
1.4.1 Evolución jurídica e institucional del proceso de inconstitucionalidad.....	6
1.4.2 Constitución de 1950 y la ley de amparo del mismo año.....	7
1.4.3 Ley de procedimientos constitucionales de 1960.....	9
1.4.4 Reformas a la ley de procedimientos constitucionales de 1960 y de 1977.....	11
1.4.5 Constitución de la república de El Salvador de 1983.....	11
1.5 Marco doctrinario	14
1.5.1 Constitución, concepto y contenido.....	14

1.5.2	Supremacía constitucional	15
1.5.3	Control constitucional previo	16
1.5.4	Control formal	17
1.6	El Proceso de Inconstitucionalidad en El Salvador	19
1.6.1	Generalidades del Proceso de Inconstitucionalidad.....	19
1.6.2	Definición del Proceso de Inconstitucionalidad	20
1.6.3	Principios que rigen el Proceso de Inconstitucionalidad	21
1.6.4	Principio de evidencia	21
1.6.5	Principio de estricto derecho	21
1.6.6	Principio de pertinencia.....	22
1.6.7	Principio de presunción de constitucionalidad.....	22
1.6.8	Características del Proceso de Inconstitucionalidad	23
1.6.9	Órgano competente	25
1.6.10	Objeto de control	26
1.6.11	Parámetro de control	30
1.6.12	Pretensión constitucional	31
1.6.13	Sujeto activo	33
1.6.14	Sujeto pasivo	35
1.7	Etapas del Proceso de Inconstitucionalidad	37
1.7.1	Presentación de la demanda	37
1.7.2	Admisión o no de la demanda.....	39
1.7.3	Informe a la autoridad emisora del ordenamiento jurídico impugnado.....	41

1.7.4 Traslado al Fiscal General de la República.....	43
1.7.5 Pronunciamiento de sentencia definitiva	44
1.7.6 Efectos de la sentencia estimatoria.....	45
1.4.7 Publicación de la sentencia en el Diario Oficial	46
CAPITULO II.....	48
ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DEL PROCESO DE FORMACION DE LEY EN LA LEGISLACION SALVADOREÑA	48
2. El proceso de formación de Ley en El Salvador	48
2.1 Antecedentes históricos constitucionales	50
2.2 Regulación constitucional actual	52
2.3 Regulación en el reglamento interior de la Asamblea Legislativa	54
2.4 Etapas del proceso de formación de ley	55
2.4.1 Etapa de iniciativa de ley	57
2.4.2 Fase Legislativa.....	63
2.4.3 Fase ejecutiva.....	79
2.4.4 Sanción.....	79
2.4.5 Etapa vigencia u obligatoriedad	86
CAPITULO III.....	89
GENERALIDADES DE LOS VICIOS DEL PROCESO DE FORMACION DE LEY	89
3. Generalidades de los vicios del proceso de formación de Ley	89
3.1 Origen etimológico de los vicios del proceso de formación de Ley .	92
3.2 Concepto de vicios del proceso de formación de Ley	93

3.3	Carácter normativo de la Constitución	94
3.3.1	La Constitución como fuente de las fuentes del ordenamiento jurídico.....	97
3.3.2	Carácter normativo de la Constitución en el proceso de formación de ley	98
3.4	Clasificación de los vicios del proceso de formación de ley	100
3.4.1	Vicios de fondo	101
3.4.2	Vicios de forma	101
3.4.3	Vicios en la fase de iniciativa de ley	103
3.4.4	Vicios en la fase legislativa	106
3.4.5	Vicios en la fase ejecutiva.....	109
3.4.6	Vicios de forma en la etapa de sanción.....	111
3.4.7	Vicios de forma en la etapa de promulgación.....	114
3.4.8	Vicios de forma en la etapa de publicación.....	115
3.4.9	Vicios de forma en la etapa de vigencia u obligatoriedad.....	117
3.5	Diferencias de los vicios de forma y los vicios de fondo en el proceso de formación de ley.....	117
CAPITULO IV		119
ALCANCES Y LIMITES DENTRO DEL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LEY EN LA JURISPRUDENCIA SALVADOREÑA.....		119
4.	Alcances y limites en la jurisprudencia salvadoreña	119
4.1	Alcances y limites en la etapa de iniciativa de ley	120

4.2 Alcances y limites en la etapa legislativa	142
4.1.3 Alcances y limites en la etapa ejecutiva	159
4.1.4 Alcances y límites de la etapa de vigencia u obligatoriedad.....	169
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	172
Conclusiones	172
Recomendaciones	174
BIBLIOGRAFIA.....	176

RESUMEN

El presente trabajo de investigación se enfoca sobre los alcances y limitantes dentro del proceso de Inconstitucionalidad por vicios de forma en el proceso de formación de ley, el trabajo se inicia con una descripción de un modo general de la demanda de inconstitucionalidad y que es una herramienta que cuenta todo ciudadano salvadoreño para defender la Constitución ya que esta como norma primaria y fundamental del estado debe de regir a todo el sistema normativo salvadoreño, garantizando todo tipo de Procedimiento, abarcando incluso el proceso de formación de Ley ya que si se incumple dicho proceso se está ante la presencia de un vicio de forma que trae como consecuencia la inconstitucionalidad de las ley.

Ha sido la Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la que se ha encargado de abarcar ampliamente los criterios; cuando procede cada uno de los vicios de forma, estableciendo los límites de cada una de las fases del proceso de formación de ley, entre las que se encuentran las fases de iniciativa ley, fase legislativa, fase ejecutiva y fase de la vigencia u obligatoriedad. En algunos de los casos la sala ha mantenido y respetado los criterios Jurisprudenciales establecidos por Salas anteriores y en otros casos ha generado nuevos precedentes apartándose de los ya existentes, todo ello a manera de establecer los límites de todo el Proceso de Formación de Ley.

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
Cn.	Constitución
L.Pr.CN	Ley de Procedimientos Constitucionales

LISTA DE SIGLAS

AL	Asamblea Legislativa
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
CSJ	Corte suprema de Justicia
DO	Diario Oficial
FGR	Fiscalía General de la Republica
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
JD	Junta directiva
LCNJ	Ley del Consejo Nacional de la Judicatura
RIAL	Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa
SC	Sala de lo Constitucional

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación denominado “Alcances y limitantes dentro del Proceso de Inconstitucionalidad por vicios de forma en el Proceso de Formación de Ley”, en donde se esbozarán contenidos relativos al ámbito del Derecho Constitucional y Procesal, por lo que, para ello se hará uso de las herramientas actuales de investigación, siendo la principal la jurisprudencia.

Al tratarse de procesos regulados por la normativa salvadoreña, se vuelve necesaria la investigación, ya que, con la misma, identificamos los principales defectos o vicios de ley, porque pese a existir normas que regulan como proceder en cada caso, siguen promoviéndose ante la Sala de lo Constitucional Procesos de Inconstitucionalidad, al identificarse vicios de forma en la creación de la ley. Es así como el propósito principal de este estudio es realizar un completo análisis teórico dogmático acerca del Proceso de Formación de Ley y el Proceso de Inconstitucionalidad, estudiando si los cuerpos normativos que contienen estos procesos son suficientemente eficaces, para evitar oportunamente los vicios que se puedan producir en la creación de una ley y posteriormente pueda ser alegado en un proceso constitucionalmente regulado.

Las dos perspectivas se analizarán a través de la jurisprudencia, los vicios de forma alegados por las partes en los Procesos de Inconstitucionalidad, vicios contemplados en las etapas del Proceso de Formación de Ley, desde la Iniciativa de ley hasta la etapa de Vigencia u Obligatoriedad, como se observará más adelante la jurisprudencia recoge cuatro etapas o fases del proceso de formación de ley, estas son: Iniciativa de ley, fase legislativa, fase ejecutiva y la vigencia u obligatoriedad.

Por tanto, la investigación se divide en cuatro capítulos abordando el primero Los Antecedentes y Generalidades del Proceso de Inconstitucionalidad, pasando por las concepciones abstractas de la inconstitucionalidad misma, que sirve de control en un Estado de Derecho, abordando el proceso de inconstitucionalidad según nuestra legislación.

Como segundo capítulo se trata el Proceso de Formación de Ley, a través de sus Antecedentes y Generalidades, abordando de forma más específica el proceso, por el que una ley antes de ser declarada como tal, y ser obligatoria; el tercer capítulo se encuentra aparejado a este, ya que trata de las Generalidades de los Vicios en el Proceso de Formación de Ley, identificando los vicios de fondo y los vicios de forma, y servirá para comprender los efectos de las peticiones de inconstitucionalidad por vicios de forma en el proceso de formación de ley.

Finalmente, el capítulo cuarto es la base de este estudio teórico dogmático, pues se analizará las sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucionalidad, en aquellos procesos promovidos por alegar vicios de forma en el Proceso de Formación de Ley, identificando los Alcances y Limitantes dentro del Proceso de Inconstitucionalidad por vicios de forma en el Proceso de Formación de ley; para finalizar realizando las conclusiones y recomendaciones que genera la investigación realizada.

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DEL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

El presente capítulo comprende los antecedentes históricos internacionales y nacionales del proceso de inconstitucionalidad, siendo una herramienta útil que dispone el ordenamiento jurídico a favor de los ciudadanos para ejercer el control constitucional, así como también se establecen las generalidades del proceso de inconstitucionalidad, los principios y sus diferentes etapas.

1. Antecedentes históricos universales

Para diferentes autores el control constitucional de leyes tiene antecedentes muy remotos, pero otros difieren de esta idea, para desarrollar en una forma en que se recoja los dos puntos de discusión se menciona los dos postulados anteriores, la idea que las normas fundamentales deberían regir el destino de los pueblos aparece ya en el Derecho Romano, y antes aún con las ciudades griegas. Por supuesto la estructura de entonces no era como la actual porque ella se basaba en normas consuetudinarias que la sociedad aceptaba, y exigía que se cumpliera como una forma normal de vivir en la sociedad; también se preocupaban por preservar la autoridad en su justa medida, tanto como se procuraba evitar la acumulación, de poder, como el control de quienes lo tenían¹.

Ejemplo de ellos era las magistraturas dobles de la República Romana; la

¹ Jorge Alvarado, *El Recurso contra La Inconstitucionalidad de las Leyes*, (Edit. Reus S.A., (Madrid, 1920), 6.

actuación del senador como órgano moderador de los tribunos de la plebe, contribuciones para impedir la ejecución de leyes que afectarían el grupo social el cual representaban. Como se señaló anteriormente, otros autores consideran que los orígenes del control de la constitucionalidad de las leyes se pueden encontrar más claramente a fines del siglo XVIII, coincidiendo con dos grandes revoluciones que dan cuenta de un cambio absoluto en la lucha del hombre por su libertad².

El fundamento filosófico no fue idéntico, aunque en los cambios las consecuencias tienen paralelos visibles, la declaración de independencia de los Estados Unidos de Norte América llevó a que se dictara la Constitución de 1787; y la Revolución Francesa de 1789, determinó el hito esencial para los derechos del hombre, que con ilusión y fantasía se pensó que una vez consagrados no requerirán de más fomento y protección³.

Es así como van surgiendo tres sistemas del control de la constitucionalidad de las leyes, a saber:

- 1.- El sistema americano o Jurisdiccional
- 2.- El sistema político o francés
- 3.- El sistema concentrado o austriaco.

1.1 El sistema americano o jurisdiccional conocido también por sistema difuso

Sus orígenes se encuentran en los Estados Unidos de Norte América en

² Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional e Instituciones políticas*, (Edit. Temis, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1994), 12

³ José Antonio González Casanova, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, (Edit. Vicens-Vives, Barcelona, 1983), 21

1787 con una famosa convención llamada: La convención de Filadelfia, la cual tenía como objetivo redactar la constitución de ese país, y pretendía ponerles límites a los poderes extralimitados del órgano legislativo. Uno de los puntos ahí discutidos fue el de si era conveniente de que los Jueces participaran en la revisión de las leyes en cuanto a la conformidad de estas con los artículos de la constitución federal; dicho de otra forma, acerca de la constitucionalidad de las leyes⁴.

La Cn. aprobada en Filadelfia no comprendió en si el control constitucional de las leyes; sin embargo, quedó muy claro que el propósito de la asamblea fue el de conferir ese poder al órgano judicial ya que sus miembros estuvieron de acuerdo en asignarle el control de la constitucionalidad de las leyes a los jueces; pero quedó la incertidumbre si estos podían ejercer sí o no esta clase de control, de arbitrar por medio de ellos, la interpretación de las normas y su correspondencia con la Cn. de los Estados Unidos que no consagra claramente esta atribución⁵.

Pero la realidad práctica ha consagrado esta tarea de vigilancia o revisión, demostrando lo contrario, lo cual se reflejó en su máxima expresión cuando el juez John Marshall en 1803 en el caso conocido por Marbury vs. Madison, donde declaró la inconstitucionalidad de la ley de la judicatura de 1789; La Corte reconoció que al demandante se le habían violado unos de sus derechos, el voto del juez Marshall resalta de qué manera la esencia de la libertad civil consiste en el derecho de cada individuo que demandar la protección de las leyes⁶.

⁴ Pablo Pérez Tresp, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Colección Estudios Constitucionales, (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985) 33

⁵ Nicolás González, *Tribunales Constitucionales, Organización y funcionamiento*, (Editorial Tecnos, Madrid, 1975), 14

⁶ *Ibid.* 15

1.2 Sistema político o francés

La Revolución Francesa animaba un espíritu distinto del que en América sucedió, allí, los jueces habían cubierto un espacio político, absolutista e indiferente con las necesidades del pueblo, eran seres desconfiables y, por eso, la voluntad de predominio en las normas no podía asignarse a los magistrados, era preciso originar nuevas figuras. En la filosofía del sistema, el pueblo es el único creador de las normas, porque en él reposa la soberanía y voluntad para crearlas, los jueces sólo debían aplicarlas, como autómatas carentes de interpretación y valoración de sus, preceptos⁷.

La Cn. francesa de 1946 concreta el comité constitucional, que en el consejo de estado y constitucional, la tarea de evaluar la supremacía de la carta superior del Estado, fiel, entonces, al más puro concepto jurídico de la revolución, conserva en el órgano político la difícil misión de preservar la constitucionalidad de las leyes; Las funciones que realiza el consejo se determinan en la constitución de 1958, Entre las tareas específicas se halla la de pronunciarse, obligatoriamente y, siempre de manera previa a la promulgación, sobre la constitucionalidad de las leyes orgánicas y reglamentarias del cuerpo legislativo, y respecto de cualquier otro ordenamiento, a petición del presidente de la república, del primer ministro, o de los presidentes de cualquiera de las dos cámaras parlamentarias, con el efecto de que si la decisión del consejo es en el sentido de la inconstitucionalidad del ordenamiento, respectivo, él no puede ser promulgado, la naturaleza política del consejo constitucional tiene en Francia interpretaciones diversas.⁸

⁷ Paula Viturro, *Sobre el origen y el fundamento de los Sistemas de Control de Constitucionalidad*, (Editorial Honrad Adenauer Shiftug, Buenos Aires, 2002), 35

⁸ Ibid. 36

1.3 Sistema concentrado o austriaco

Este apareció por primera vez en Austria de ahí su nombre, el cual fue redactado por Kelsen en 1920, en este sistema se tutelaba los derechos fundamentales y específicamente el control de la constitucionalidad de las leyes se confió a un tribunal especializado donde los tribunales ordinarios deberán someter el esclarecimiento de la constitucionalidad de las leyes que se han de aplicar a un caso concreto, pero lo que se somete al conocimiento del tribunal constitucional no es el caso concreto, sino el control de la inconstitucionalidad de la ley, conforme la cual se está resolviendo⁹.

En este sentido se atribuye al tribunal constitucional no un carácter jurisdiccional sino un carácter legislativo, pero no viendo en el tribunal un simple legislador sino reconociendo en él un legislador negativo, ya que en su función no es la de crear leyes si no por el contrario es la de eliminarlas siempre y, cuando éstas se encuentren incompatibles con la Cn. Llega a ser tan grande la influencia que, dogmáticamente, hoy se suele hablar solamente de dos sistemas en el control de constitucionalidad de las leyes: el americano y el austriaco en clara referencia a los países que marcan el rumbo¹⁰.

En cuanto a la evolución del modelo austriaco se dan tres sistemas evolutivos diversos: en primer lugar, debe mencionarse la ley Austriaca del 25 de enero de 1919; en los trabajos preparatorios, Kelsen tuvo un papel decisivo, implantando en Austria un tribunal constitucional; la importancia de esta ley es que por primera vez se crea un tribunal con el nombre de tribunal

⁹ Osvaldo Alfredo Gozaíni, *La Justicia Constitucional*, (Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina 1994) 44

¹⁰ Salvador Enrique Anaya, et al, *Teoría de la constitución salvadoreña*, Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y de la Cultura Constitucional en la República de El Salvador, Unión Europea, (El Salvador, 2000),50

constitucional, pero no se contempla su función de control de la constitucionalidad de las leyes, sino más bien se trata de un tribunal al servicio de la Cn. en todas direcciones.¹¹

En segundo lugar, se refiere a la ley constitucional de representación nacional, promulgada el 14 de marzo de 1919, la cual introduce un control previo de la constitucionalidad de las leyes de los Lander, por razón de la competencia, a instancias del gobierno federal, correspondiendo al tribunal constitucional conocer de la impugnación. El tercer momento, está constituido por la consagración formal de un sistema de justicia constitucional autónoma y concentrada en un único tribunal, que tiene la función de controlar, de manera concentrada y abstracta, la constitucionalidad de las leyes¹².

1.4 Antecedentes históricos nacionales

1.4.1 Evolución jurídica e institucional del proceso de inconstitucionalidad

En la historia jurídica del país han existido dieciséis constituciones, desde 1824 hasta la actual de 1983, a continuación se hará referencia de todas ellas con la salvedad que retomara en lo que sea referente al Proceso de Inconstitucionalidad, sus orígenes y modalidades que se han venido desarrollando a través de la historia jurídica constitucional del país, hasta llegar a lo que hoy se conoce como proceso de inconstitucionalidad como un medio de protección para hacer efectiva la supremacía de la Cn. que se puede ver transgredida por leyes, decretos y reglamentos contrarios a ella ya sea en su

¹¹ Mauricio Duverger, *Manual de Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, (Ediciones Ariel, Barcelona, 1970), 24

¹² González, *Teoría del Estado*, 27

forma o en su contenido¹³.

En el año de 1889 la Cn. Política de los Estados Unidos de Centroamérica en el artículo 89 regula lo referente al control previo de inconstitucionalidad a través del proceso de formación de ley, lo cual fue transcrito nuevamente sin sufrir ninguna modificación en la Cn. de 1921, por medio del artículo 93 y 130, pero en éstos ya no se concebía como un control previo sino como un recurso de Inconstitucionalidad; luego en el año de 1939 se da una nueva Cn. pero ya no como bloque Centroamericano sino ya El Salvador como Estado independiente lo cual regulaba en su artículo 82 de ese cuerpo de ley el control previo de inconstitucionalidad, y en el artículo 129 el control constitucional, pero éste se concebía como amparo contra las leyes¹⁴.

1.4.2 Constitución de 1950 y la ley de amparo del mismo año

En la constitución de 1950 se encuentra por primera vez el Proceso de Inconstitucionalidad como una forma de control constitucional, expresamente manifestado; en la exposición de motivos del título IV, Capítulo III, Poder Judicial, los constituyentes dejan plasmado que éste capítulo ha sido de especial estudio, para ello, solicitaron a la Corte Suprema de Justicia un anteproyecto, que fue tomado en cuenta en las discusiones, además del que por ley debe servir de base a su trabajo; la comisión redactora explica que se han introducido modificaciones sustanciales a fin de armonizar la organización judicial salvadoreña con las más modernas teorías jurídicas¹⁵.

¹³ Kírio Waldo Salgado Mina, *Notas de Constitución*, 2ª Edición, publicaciones del Colegio Don Bosco, (San Salvador, El Salvador, 1980), 12

¹⁴ Jorge Eduardo Tenorio, *Justicia y Constitución en El Salvador*, S.E, Comisión de Cultura, Corte Suprema de Justicia, San Salvador, (El Salvador, 2001), 70

¹⁵ Constitución de la República de El Salvador 1950, *Las Constituciones de la República de El Salvador 1824-1962*, Tomo II, Talleres Gráficos UCA, (San Salvador, 1993), 366

Entre las disposiciones que regularon el control constitucional que se plasmó en el anteproyecto redactado por la comisión, el art. 95, les otorgaba la facultad a los tribunales comunes la posibilidad de inaplicar las leyes contrarias a la Cn. el cual establecía lo siguiente: dentro de la potestad de administrar justicia, corresponde a los tribunales, declarar la inaplicación de cualquier ley o disposición de los otros poderes contraria a los preceptos constitucionales, en los casos que se tenga que pronunciar sentencia¹⁶.

Lo más novedoso, es que aparece un artículo en el que se hace alusión a: 1° la posibilidad de que se pueden declarar la inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos que en anteriores constituciones no aparecería; 2° un único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos de un modo general y obligación; y 3° la facultad extensiva a cualquier ciudadano para pedir tal declaración.

El art. 96, expresaba que la CSJ será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano. Los constituyentes en la exposición de motivos afirman que este artículo prevé un caso, de mayor importancia al anterior, ya que con base al art. 96, se trata de una declaración de inconstitucionalidad de efectos generales y obligatorios, de manera que, una vez hecha, todos los tribunales deben adaptarse a ella, y por eso sólo corresponde a la CSJ, la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes; al igual que el art. 95, el 96, fue aprobado por unanimidad y sin discusión¹⁷.

¹⁶ Constitución de la República de El Salvador 1950, *Las Constituciones de la República Federal de Centro-América*, Tomo I, Talleres Gráficos UCA, (San Salvador, 1993), 77

¹⁷ Daysi Dalila Carrillo Rivas, et al., "La Inconstitucionalidad como Medio de Defensa de la Supremacía Constitucional y la efectividad de este para el control de Leyes, Decretos y Reglamentos", (Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 2011), 20

Con la Cn. de 1950, que aparece la acción popular de inconstitucionalidad, cualquier ciudadano puede hacer uso de ella, aun cuando los efectos de la ley no le atañen directamente ni tenga un interés jurídico manifestado. En este sentido el control de la constitucionalidad deja ser privativo de poderes del Estado o de los jueces ordinarios, como sucedía en los ordenamientos constitucionales anteriores.

A pesar de que la constitución de 1950, por primera vez en nuestra legislación, reconoce la existencia del proceso de inconstitucionalidad no dictó una ley secundaria que desarrollara los aspectos específicos del mismo, como los requisitos de la demanda, el trámite, la forma de la sentencia, etc. La ley de amparo del mismo año no contempla estas cuestiones porque no era su objetivo, tampoco lo hizo la ley transitoria para la aplicación del régimen constitucional del 7 de septiembre de 1950, es hasta 1960, con la promulgación de la ley de procedimientos constitucionales que cobra vigencia el proceso de Inconstitucionalidad¹⁸.

1.4.3 Ley de procedimiento constitucionales de 1960

Los magistrados de la CSJ hicieron uso de la iniciativa de ley que el art. 49, Cn. 1950, les confería, el día 4 de octubre de 1959, actuando juntamente con el poder ejecutivo, sometió a la AL el proyecto de la ley de garantías constitucionales. En los considerandos del proyecto dice: a) que es conveniente reunir en solo cuerpo legal las regulaciones de los preceptos de los artículos 96 recursos de la constitucionalidad; 164, inc. 2o. derecho al habeas corpus; y 22 derecho al amparo de la constitucionalidad; b) que la acción de la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y

¹⁸ Mauricio Alfredo Clará, “XXV Aniversario de La Constitución de El Salvador”, Tomo I, (Sección Publicaciones, Corte Suprema de Justicia, El Salvador 2008), 49

contenido, de modo general y obligatorio, aunque en varias ocasiones ha sido ejercida por los ciudadanos, y se le ha dado un procedimiento fundamentado en la Cn.¹⁹

El Proyecto de la ley incorpora el trámite que había venido siendo utilizado, la exposición de motivos dice al respecto: el procedimiento que aparece en este proyecto reglamenta esta actividad, con la adición de que antes de oírse al Fiscal General de la República, se pedirá informe por diez días a la autoridad donde emane la ley, el decreto o reglamento que se estimen inconstitucionales.²⁰ Además, para la audiencia del fiscal, se deja al juicio de la sala encargada de la substanciación del proceso, la facultad de fijarle un plazo que no podrá ser mayor de noventa días, esto es así porque habrá casos en que el estudio del asunto cuestionado necesite cierto tiempo mayor o menor, según la naturaleza o complejidad²¹.

Sobre el órgano encargado de conocer el recurso, la exposición dice: Será competente para tramitar el proceso hasta elaborarse el proyecto de sentencia, la sala de amparos y para resolver en definitiva la corte en pleno, siguiéndose exactamente el mismo criterio que inspira las disposiciones vigentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El procedimiento contemplado en el proyecto es oficioso, iniciada la actividad del tribunal, ya sea por acción del ministerio público o de cualquier ciudadano solamente la sentencia definitiva podrá ponerle término al proceso²².

¹⁹ Salgado, *Notas de Constitución*, 17

²⁰ Margarita Aguilar Pocasangre, et al, "El Proceso de Inconstitucionalidad en la Legislación Salvadoreña", (Tesis de grado, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, La Libertad, El Salvador, 1990), 73

²¹ Marco Tulio Zeledón, *El Recurso de Inconstitucionalidad*, Colegio de Abogados, (San José, Costa Rica, 1972), 25

²² Tenorio, *Justicia y Constitución en El Salvador*, 72

Es así como el 14 de enero de 1960, se decreta la Ley de Procedimientos Constitucionales, cuyas disposiciones son idénticas a las de la ley de garantías constitucionales, este importante cuerpo normativo fue publicado en el DO, n°. 15, tomo 156 del 22 de enero de 1960. De esta manera nace a la vida jurídica plenamente el Proceso de Inconstitucionalidad.

1.4.4 Reformas a la ley de procedimientos constitucionales de 1960 y 1977

El 22 de diciembre de 1960, y el 1° de octubre de 1977, se introdujeron reformas a la Ley de procedimientos Constitucionales; estas modificaciones eran relativas a los juicios de Amparo y nada tenían que ver con el proceso de inconstitucionalidad. La primera consiste en excluir la procedencia del proceso de amparo en asuntos judiciales puramente laborales, como anteriormente se restringía para materias civiles, comerciales y respecto de sentencias definitivas ejecutoriadas en materia penal, La reforma de 1977, buscaba garantizar la aplicación de las leyes en los casos de pérdida o extravío de las causas de amparo, al darles igual valor a los duplicados del proceso²³.

1.4.5 Constitución de la república de El Salvador de 1983

El día 20 de diciembre de 1983, entro en vigor la actual Cn. de la Republica de El Salvador, el art. 133, ordinal. 3° Cn. 1983, restringe la iniciativa de la ley concedida a la CSJ, en anteriores ordenamientos constitucionales, por ello, solo se confiere iniciativa de la ley a la corte cuando se trate de materias relativas al órgano Judicial, al ejército del notariado y de la abogacía y a la jurisdicción y competencia de los tribunales²⁴.

²³ Carrillo, et al, "*La Inconstitucionalidad*", 55

²⁴ Rene Fortín Magaña, "*Constituciones Iberoamericanas*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, (México, 2004), 162

En la exposición de motivos, los constituyentes justifican las limitaciones impuestas a la CSJ de la siguiente manera: Es necesario que la CSJ mantenga en todo tiempo su independencia para poder dictaminar, cuando así lo pida un ciudadano, sobre la constitucionalidad de las leyes, la iniciativa es un prejuicio, cuando una corte ha dado iniciativa a un proyecto de ley, verdaderamente imposible hacer valer una demanda de inconstitucionalidad que, debe procesos constitucionales corresponde a la Corte Suprema de resolverse favorablemente, haría entrar a la misma corte en contradicción. ¿De qué sirven las razones y argumentos del ciudadano que demandan la inconstitucionalidad ante una CSJ que ya prejuzgó con su iniciativa?, estima la comisión que la CSJ debe reservar su criterio hasta que ante ella se plantee el recurso de inconstitucionalidad, para darle al ciudadano la oportunidad de exponer sus argumentos con la posibilidad de que sean atendidos²⁵.

En el fondo de esta disposición hay algo que la comisión quiere dejar claro en el espíritu de la Cn., es el apartamiento de la CSJ de toda actuación de carácter político partidista, las leyes son el producto de las políticas partidistas, el control de la constitucionalidad es el producto de la interpretación dependiente de la ley fundamental.

Como lo establece el art. 174, se da origen a una nueva sala en la CSJ: la Sala de lo Constitucional, a la que le corresponderá conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el habeas corpus, las controversias contra órgano legislativo y el órgano ejecutivo a que se refiere el art. 138, de la Cn.²⁶

De acuerdo con la Ley de Procedimientos Constitucionales, el trámite de los

²⁵ Salgado, *Notas de Constitución*, 25

²⁶ Clará, "XXV Aniversario de La Constitución de El Salvador", 52

Procesos de Inconstitucionalidad correspondía a la sala de amparo, que desaparece con la Cn. vigente, y la resolución final era competencia de la Corte en Pleno; en función del cambio efectuado, debían modificarse las leyes secundarias relativas a la organización y competencia de la CSJ, a fin de armonizar con la nueva composición el tribunal supremo ²⁷.

El art. 183 Cn. establece que: *“la Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Constitucional será el único Tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano”*²⁸. La SC sería compuesta por cinco magistrados designados por la AL, uno de los cuales sería el presidente de la CSJ y de SC.

Sobre la creación de la SC, la comisión de exposición de motivos hace los siguientes comentarios, en algunos países todos los procedimientos constitucionales son del conocimiento y resolución del órgano o poder judicial y concretamente del más alto tribunal; en algunos otros países para este fin se han creado los tribunales constitucionales que no forman parte del órgano judicial y aún en otros, el control constitucional corresponde a órganos que no son jurisdiccionales²⁹.

En la legislación salvadoreña, la justicia constitucional, tiene la particularidad que una de las salas de la CSJ, conoce y resuelve exclusivamente sobre los recursos de amparo por violación de los derechos constitucionales. De acuerdo a este precedente y para no variar en mayor medida la tradición salvadoreña, pero al mismo tiempo facilitar y expeditar la aplicación de la justicia constitucional,

²⁷ Jacqueline Lissette Andrade Saldaña, et al, *“Efectos de las Sentencias definitivas en el Proceso de Inconstitucionalidad”*, (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2014), 41

²⁸ Constitución de la República de El Salvador, (San Salvador, El Salvador, 1983).

²⁹ Conmemoración de *20 años de la Constitución de 1983*, Comisión Coordinadora del sector Justicia, Imprenta Nacional, (San Salvador, El Salvador, 2005), 142

la comisión estimo que un sistema apropiado intermedio entre la creación de un tribunal especial no dependiente del poder judicial y, la atribución a la CSJ en pleno de todos los procesos constitucionales, consistía en ampliar el número de magistrados de la sala de amparos con el nombre de SC, otorgándole jurisdicción y competencia para el conocimiento y solución de todos los procesos de esta naturaleza³⁰.

1.5 Marco doctrinario

1.5.1 Constitución, concepto y contenido

Para una mejor comprensión de la razón de ser del Proceso de Inconstitucionalidad es necesario precisar el concepto y contenido de la Cn. se exponen algunas opiniones de la doctrina al respecto, el término Cn. en su sentido más general y extensivo designa la esencia y calidad de algo o de alguien, por lo que para determinar su sentido específico debe ubicársele dentro de lo político con particular referencia a la Cn. del Estado³¹.

El concepto Cn. es el conjunto de normas fundamentales para la organización del estado, que regulan el funcionamiento de los órganos del poder público y que establecen los principios básicos para el ejercicio de los derechos y la garantía de las libertades dentro del estado. La Cn. se muestra como la concreta situación del conjunto de la unidad política y ordenación social del Estado, en ese sentido todo estado es Cn.³²

La Cn. es la norma que regula la creación de las demás normas jurídicas

³⁰ Fortín, “*Constituciones Iberoamericanas*”, 164

³¹ Ignacio de Otto, *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, (Editorial, Ariel S.A. Córcega, Barcelona, 1999), 32

³² Emilio Pfeffer Urquiaga, *Manual de Derecho Constitucional*, Tomo 2, (Editorial Jurídica Ediar Conosur, Chile, 1990), 28

esenciales del Estado, determina los órganos que legislan y los procedimientos para hacerlo y que además establece las relaciones básicas entre los asociados y las formas de aplicación del derecho, esto es que contiene una súper legalidad³³.

En sentido formal el concepto de la Cn. se refiere por lo común al documento escrito que contiene la ley fundamental de un estado. La Cn. se define como: *“conjunto de principios y reglas fundamentales de un Estado con las que han de estar conforme todas las leyes y actos que emanen de los poderes públicos”*³⁴.

1.5.2 Supremacía constitucional

La supremacía constitucional radica entonces en la legitimidad política cualificada de la Cn. como emanación directa del poder constituyente y como racionalización del poder soberano del pueblo para controlar y, por tanto, limitar a los poderes constituidos, con el fin ulterior de garantizar la libertad de los titulares de dicha soberanía. En consecuencia, la Cn. es el parámetro de validez del resto de fuentes normativas del ordenamiento; es decir, que ella tiene la aptitud para regular en su forma y contenido tanto la producción de normas infra constitucionales como los actos y omisiones de particulares y entidades estatales³⁵.

Dicha cualidad, también llamada fuerza normativa, tiene dos manifestaciones muy acentuadas en la Cn. por un lado, su fuerza jurídica activa, que significa la capacidad de las disposiciones constitucionales para intervenir en el

³³ Jorge Antonio Giammattei Avilés, *Temas de Derecho Constitucional Centroamericano*, (La Imprenta S. A., Managua, Nicaragua, 2003), 11

³⁴ Clara, “XXV Aniversario de La Constitución de El Salvador”, 78

³⁵ Conmemoración de, “20 años de la Constitución de 1983”, 140

ordenamiento jurídico creando derecho o modificando el ya existente; y, por el otro, la fuerza jurídica pasiva, que implica la capacidad de resistirse a las modificaciones pretendidas por normas infra constitucionales³⁶.

Por lo tanto, es de tener claridad que cualquier expresión de los poderes constituidos que contradiga el contenido de la Cn. puede ser invalidada, independientemente de su naturaleza concreta o abstracta y de su origen normativo interno o externo, cuando se oponga a los parámetros básicos establecidos por la Comunidad para alcanzar el ideal de convivencia trazado en la norma fundamental.

1.5.3 Control constitucional previo

Control que tiene mayor auge en Francia en donde las leyes y tratados internacionales deben ser enviados a un órgano especial para ser analizados antes de ser aprobados para examinar la constitucionalidad de estos. En nuestra legislación es el que se ejerce sobre proyectos de ley dentro del procedimiento de formación de esta en la AL es preciso señalar que tal control tiene naturaleza incidental pues se da en aquellos supuestos en que dentro del procedimiento de formación de la infracción o violación a los límites constitucionales formales da lugar a una inconstitucionalidad³⁷.

La inconstitucionalidad es formal cuando el órgano productor, el legislativo, contraviene las reglas que determinan la Cn., los procedimientos y los ámbitos de validez establecidos en la carta magna. El control constitucional previo en nuestro ordenamiento jurídico se manifiesta cuando existe controversia entre los Órganos Legislativo y Ejecutivo, en virtud que el presidente de la

³⁶ Allan Brewer Carías, “*El Control Concentrado de la Constitucionalidad de las Leyes*”, (editorial jurídica venezolana, Caracas, Venezuela, 1993), 45.

³⁷ Carrillo, et al, *La Inconstitucionalidad*,48

república vetare el proyecto de ley, lo devolverá a la AL dentro de los ocho días siguientes al de su recibo, puntualizando las razones de su veto, ejerciendo con el veto, del proyecto de ley presentado, un control previo bajo criterios de constitucionalidad³⁸.

1.5.4 Control formal

Controla el procedimiento y validez del acto, es decir, existe cuando no se ha observado el procedimiento previsto para la emisión de norma infra constitucional en su procedimiento de formación, que conllevaría a que la nueva ley contenga vicios formales. El vocablo “forma” condensa “en sí mismo un doble significado: por un lado, significa procedimiento; por otro, denota todo aquello que resta si se hace abstracción del contenido. Se dice pues, que una ley está afectada por un vicio de forma cuando su inconstitucionalidad depende no ya de su contenido prescriptivo, sino del hecho que ésta no ha sido producida según el procedimiento previsto por las normas constitucionales que regulan la creación de la ley”³⁹.

Se consideran formales los vicios que se refieren al incumplimiento de los procedimientos para la formación del acto regla. Así, por ejemplo: si se emitiera una ley por el Órgano Legislativo sin haber sido sancionada por el Órgano Ejecutivo, la norma contendría un vicio de carácter formal, debiendo ser impugnada la misma por haber sido emitida sin la observancia de los requisitos que señala la Cn. para la formación de las leyes secundarias, o si por el contrario si el órgano ejecutivo vetare una ley y la publicara haciendo caso omiso de la opinión de la AL.⁴⁰

³⁸Alvarado, *El Recursos contra La Inconstitucionalidad de las Leyes*, 17

³⁹ Eduardo Zannoni, *Eficacia y Nulidad de los Actos Jurídicos*, Editorial Astrea, (Buenos Aires, Argentina, 2004,) 158

⁴⁰Jorge Zapata Rodríguez, *Promulgación y Publicación de las Leyes* (Madrid: Editorial Tecnos, 1987), 20

El vicio de forma se configura durante el proceso legislativo al omitirse ciertos trámites indispensables para la formación de la ley contemplados en la Cn. en consecuencia, la inconstitucionalidad de forma no está presente en el texto o enunciado normativo, ni en la interpretación que los autores o la jurisprudencia puedan elaborar del mismo⁴¹.

Por el contrario, la inconstitucionalidad de forma se encuentra en la historia de creación de la ley, es el proyecto de norma la que adolecerá del vicio, y no su disposición normativa, Por ello, es posible advertir que un precepto legal se puede encontrar ajustado a la Cn. en su contenido normativo y, al mismo tiempo, ser inconstitucional por haber sido creado sin obedecer los trámites constitucionales necesarios para su perfeccionamiento⁴².

En la teoría de los vicios de forma en las leyes existen dos problemas elementales: en primer lugar, no resulta fácil definir cuáles son los trámites cuyo incumplimiento puede dar origen a una inconstitucionalidad formal. En segundo lugar, la teoría de los vicios de forma advierte la existencia de una tensión entre la autonomía del legislador y las potestades de la justicia constitucional, ya que ésta podría invadir el proceso legislativo⁴³.

En el país, el control formal se ejerce por la Cn. que instituye el proceso de formación, promulgación y vigencia de la ley, en los artículos 133 y siguientes de la Cn. se establece la formalidad que debe observarse al crear una ley, al omitirse ciertas formalidades establecidas en la ley suprema se da la inconstitucionalidad. Cuando se decide una demanda de inconstitucionalidad debe observarse todos los requisitos formales de producción de la ley, la SC debe argumentar y razonar su fallo dependiendo de los argumentos del ciudadano

⁴¹ Ibid. 22

⁴² German Urzua Valenzuela, *Manual de Derecho Constitucional*, (Edit., Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1991), 361

⁴³ Ibid. 362

que demanda la inconstitucionalidad de la ley⁴⁴.

El proceso de formación de la ley, junto con el respeto de las etapas indicadas en la Cn. y en la jurisprudencia constitucional, es solo la primera e imprescindible condición de una ley aprobada. Su validez está determinada por las normas constitucionales que disciplinan las formas de producción de las decisiones del pleno legislativo. El cumplimiento a la totalidad de estas normas es suficiente y necesario para garantizar la validez formal de las leyes y, en general, de las decisiones tomadas por dicho órgano⁴⁵.

1.6 El Proceso de Inconstitucionalidad en El Salvador

1.6.1 Generalidades del Proceso de Inconstitucionalidad

El Proceso de Inconstitucionalidad salvadoreño, dada su especial naturaleza de control abstracto de normas jurídicas cuyo fundamento de la pretensión nos ayuda a esclarecer su razón de ser dentro del ámbito jurídico y poder determinar su alcance, límite de estudio y aplicación dentro del mismo campo, destacándose que constituye un control legitimador del contraste constitucional de disposiciones generales; así se refleja que es un proceso, requirente de una pretensión procesal para que la entidad jurisdiccional actúe en determinado sentido ya que el proceso se inicia, depura y fenece para satisfacer la pretensión planteada sobre la compatibilidad o no de la norma con la Cn. Las generalidades, características y etapas del proceso de inconstitucionalidad son aspectos desarrollados a nivel teórico doctrinal y por la jurisprudencia de la SC.⁴⁶

⁴⁴ Marco Tulio Zeledón, *El Recurso de Inconstitucionalidad*, Colegio de abogados (San José Costa Rica, 1972) 28

⁴⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 67-2014 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2016)

⁴⁶ Ingrid Elizabeth López Funes, *Los mecanismos de control de constitucionalidad de la jurisdicción ordinaria*, (Concejo Nacional de la Judicatura, El Salvador, 2003), 20

1.6.2 Definición del Proceso de Inconstitucionalidad

El proceso de inconstitucionalidad se define como aquel mecanismo procesal de control que está constituido por un análisis lógico-jurídico que busca desentrañar el sentido intrínseco de las disposiciones constitucionales propuestas como parámetro así como el sentido general y abstracto de los diversos mandatos que se puedan contener en las disposiciones objeto de control, para luego verificar que exista conformidad de las segundas con las primeras y, si como resultado de dicho juicio de contraste, las disposiciones inferiores aparecieran disconformes con la ley suprema, decidir su invalidación, es decir, su expulsión del ordenamiento jurídico⁴⁷.

También es la reclamación extraordinaria que se otorga ante la SC de la CSJ, quien es el ente competente cuando una ley, decreto o reglamento ha atacado algunos derechos o garantías establecidas en la Cn. asegurándose en esta forma la ejecución absoluta de las disposiciones en la ley fundamental.⁴⁸

El recurso de inconstitucionalidad es un proceso, caracterizado con las notas inherentes a todo proceso judicial de contradicción, oposición y sentencia. Se considera que el proceso de inconstitucionalidad salvadoreño es un control abstracto de constitucionalidad frente al tribunal competente como lo es la SC de la CSJ, por medio de un proceso consistente en la confrontación de la normativa impugnada con el texto constitucional a fin de invalidar la disposición que se estime incompatible con la Cn. donde se establece y se regulan situaciones generales con carácter unilateral, coercitivo y obligatorio en nuestro país⁴⁹.

⁴⁷ Javier Henao Hidrón, *Derecho Procesal Constitucional, Protección de los Derechos Constitucionales*, (Edit., Temis S. A., Bogotá, Colombia, 2003), 78

⁴⁸ Funes, "Los mecanismos de control de constitucionalidad", 23

⁴⁹ Lissette Andrade, et al, "Efectos de las sentencias definitivas", (Universidad de El Salvador, 2014) 52

1.6.3 Principios que rigen el Proceso de Inconstitucionalidad

La SC de la CSJ, en la sentencia de inconstitucionalidad de la ley del impuesto para la defensa de la soberanía nacional de 1987 consideró que tales principios son los que se desarrollan a continuación⁵⁰.

1.6.4 Principio de evidencia

Según el criterio de la SC siendo el recurso de inconstitucionalidad de una naturaleza jurídica tan especial, de trascendencia general, es necesario para que proceda una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, decreto o reglamento; que esta quebrante o viole las normas constitucionales de una manera clara, manifiesta e indudable, y que la violación surja o emerja de una manera precisa e indiscutible, ajena a toda duda razonable⁵¹.

1.6.5 Principio de estricto derecho

Significa que la SC no puede proceder de oficio a suplir los errores de una queja deficiente, pues no tiene esas facultades, que son contrarias a la esencia misma de la función del juzgador; es decir que este debe basarse únicamente a lo pedido en la respectiva demanda ese es precisamente su límite; de esta manera es como se puede decir que en los procesos de inconstitucionalidad no pueden suplirse de oficio las anomalías de la petición del ciudadano como ocurre en el proceso de amparo y habeas corpus; es por esta razón que se considera que dentro de este principio se encuentran englobados el principio de competencia y el principio de legalidad; ya que

⁵⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 2-87, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987).

⁵¹ Fortín, *“Constituciones Iberoamericanas”*, 170

efectivamente el órgano competente para conocer de este proceso de inconstitucionalidad es quien debe interpretar en base a la ley si se está o no ante la inconstitucionalidad de una ley, decreto o reglamento, basando su criterio en los parámetros que la misma ley suprema nos enuncia⁵².

La SC no puede proceder de oficio a suplir los errores de una queja deficiente, pues no tiene esa facultad, según lo establecido en el art. 80 de la Ley Procesal Constitucional, el cual establece: en los procesos de amparo y de exhibición de la persona, el tribunal suplirá de oficio los errores u omisiones pertenecientes al derecho en que incurrieren las partes, de tal disposición se deduce que en los procesos de inconstitucionalidad no puede suplirse de oficio las anomalías de la petición del ciudadano, sino únicamente en los procesos de amparo y habeas corpus⁵³.

1.6.6 Principio de pertinencia

En estrecha relación con el principio expuesto anteriormente, la SC, señala que no está obligada a valorar todos y cada uno de los argumentos, razones o conceptos de violación alegados en la demanda por el peticionario, ni por consiguiente los que manifieste el fiscal al contestar el traslado, sino que puede limitarse al estudio y resolución de lo más trascendental y pertinente al problema planteado.⁵⁴

1.6.7 Principio de presunción de constitucionalidad

En cuanto a este principio la SC plantea que toda ley se presume constitucional mientras el tribunal competente no falle lo contrario de conformidad con lo

⁵² Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 19-96, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1996).

⁵³ Ley de procedimientos constitucionales de la Republica de El salvador, (El Salvador, 1960)

⁵⁴ Funes, “*Los mecanismos de control de constitucionalidad*”, 26

demostrado en el proceso correspondiente, ya que la norma infra constitucional ha seguido el proceso de formación de ley que dicta el ordenamiento jurídico, por lo que se colige que se encuentra apegada a las normas constitucionales⁵⁵.

1.6.8 Características del Proceso de Inconstitucionalidad

Muchas veces la creación de normas es una función legislativa y ejecutiva, y se ve rodeada de intereses meramente ideológicos y políticos, y en ese quehacer tales órganos del Estado, caen en un descuido trayendo a la luz de la realidad normas que atentan contra disposiciones constitucionales; este hecho no previsto podría atentar contra los ciudadanos del país, y pueden generar un abusos por parte de los Órganos del gobierno creadores de ella, ante esto surge pues la necesidad de declarar que tales leyes son inconstitucionales, y tal atribución como ya se dijo corresponde a la CSJ por medio de la SC quien es el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos, en base a lo que establece el art. 183 Cn.⁵⁶

De esta manera puede decirse que las características de este proceso son: es un proceso de constitucionalidad, porque este se ampara en la ley fundamental y suprema de todo ordenamiento jurídico que es la Cn. que regula en su art. 183 aspectos importantes, como lo es la atribución que le da a la CSJ por medio de la SC la potestad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, siendo este el único tribunal competente en su forma y contenido, para hacerlo, de un modo general y obligatorio, esto podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano sin excepción. De conformidad

⁵⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 10-94, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1994).

⁵⁶ Salvador Soriano, *“La Constitucionalización de las Fuentes del Derecho Salvadoreño, Teoría de la Constitución Salvadoreña*, (Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador 2000), 22

con este art. 183, se encuentran legítimamente activos para plantear pretensiones ante la SC, cualquier ciudadano capaz de ejercer sus derechos políticos, esto se ampara también en la Ley de Procedimientos Constitucionales en su art. 2.⁵⁷

En este sentido se puede afirmar que en El Salvador se otorga acción popular para plantear pretensiones de inconstitucionalidad. La calidad de ciudadano debe acreditarla el demandante en el proceso, específicamente acompañando a la demanda la documentación correspondiente, lo cual constituye el título que lo legitima activamente para plantear la pretensión partiendo de la idea que en este proceso a diferencia del amparo no se exige, como nexo procesal habilitante, un agravio concreto proveniente del acto de aplicación de la norma impugnada.⁵⁸

Es de procedimiento especial y de instancia única: se considera un procedimiento especial porque se solicita únicamente cuando se considera que una ley, decreto o reglamento está en contravención con los preceptos constitucionales; y es de instancia única, porque es la CSJ por medio de la SC el único ente facultado para conocer de este proceso; procede a petición de parte esto en razón a que son los ciudadanos quienes se encuentran legitimados para plantear pretensiones de inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos que tengan ese vicio, e intervenir en esos mismos juicios constitucionales cuando fueren promovidos por ellos, esto según el art. 183 Cn.⁵⁹

Protege la constitucionalidad ya que este proceso se invoca cuando se considera que una ley, decreto o reglamento es contrario a las disposiciones contenidas en la Cn que es la ley primaria y por ende la que debe prevalecer

⁵⁷ Ibid. 23

⁵⁸ Ricardo Mendoza Orantes, et al, Constitución de la República de El Salvador, Comentarios, Explicaciones, Doctrina, Jurisprudencia y Legislación aplicable, (Editorial jurídica salvadoreña, septiembre de 2004), 203.

⁵⁹ Ibid. 204

sobre las demás, en razón de esto es que si se declara la inconstitucionalidad se expulsa del ordenamiento jurídico la norma declarada como inconstitucional; es un proceso abstracto ya que de este conoce un ente especializado, que en este caso es la SC, ante quien se presenta la demanda de manera escrita art. 6 Ley de Procedimientos Constitucionales y basta que solamente transgreda la o las disposiciones constitucionales para poder promover el proceso de constitucionalidad.⁶⁰

Sus efectos son erga omnes esto en razón a que cuando se pronuncia la sentencia definitiva sobre la inconstitucionalidad de una ley, decreto o reglamento, esta es de obligatorio cumplimiento de modo general es decir de efecto vinculante para todos, es decir, es vinculante para los órganos del Estado, para sus funcionarios y autoridades y para toda persona natural o jurídica art. 10 L. Pr. C

1.6.9 Órgano competente

El art. 173 Cn establece que la CSJ estará compuesta por el número de magistrados que determine la ley, los que serán elegidos por la AL y uno de ellos será el presidente. A su vez este será el presidente del Órgano Judicial. Además, la ley determinara la organización interna de la CSJ, de modo que las atribuciones que le corresponden se distribuyan entre diferentes salas.⁶¹

Es así como una de las grandes innovaciones de la Cn. de 1983 en el ámbito jurisdiccional, es la creación de la SC como ente admitido en la estructura del Órgano Judicial, concretamente en la CSJ, en base a lo establecido en el art.

⁶⁰ Ley de Procedimientos Constitucionales, D.L. N° 2996, del 14 de enero de 1960, D.O. N° 15, Tomo 186, publicado el 22 de enero de 1960

⁶¹ Beatriz González Sánchez, Et al. *“Teoría de la Constitución Salvadoreña”*, Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y la Cultura Constitucional en la República de El Salvador, Unión Europea (Corte Suprema de Justicia, San Salvador, El Salvador, 2000), 314

174 Cn, con la atribución de conocer en forma exclusiva de los procesos de inconstitucionalidad, amparo y habeas corpus o exhibición personal cuando el demandado sea de San Salvador y las controversias entre los Órganos Legislativo y Ejecutivo en el procedimiento de formación de ley y de las causas de pérdida y rehabilitación de los derechos del ciudadano.⁶² Es decir, la SC es el tribunal que de manera principal ejerce la jurisdicción constitucional en El Salvador.

De igual forma el art. 2 Ley Orgánica Judicial establece que la CSJ está compuesta de quince magistrados y uno de ellos es el presidente. Este es también el presidente del Órgano Judicial y de la SC, designado por la AL, se ha reiterado que, en el sistema salvadoreño, la declaratoria general de inconstitucionalidad de las leyes y demás disposiciones de carácter general y de los tratados internacionales, por vicios formales y materiales, corresponden a la SC de la CSJ. Esta potestad le corresponde en exclusiva, por lo que se podría decir, usando una frase conocida que ella tiene el monopolio del rechazo. Su sentencia estimatoria expulsa del ordenamiento jurídico la norma declarada inconstitucional, de manera semejante a lo que ocurre cuando una ley es derogada por la AL⁶³.

1.6.10 Objeto de control

Los actos impugnables por medio de la declaratoria de inconstitucionalidad o el objeto de este control, son o están constituidos por las normas y actos de carácter general, jerárquicamente subordinadas a las normas constitucionales. En otras palabras, el objeto de control es la norma que se está impugnando de inconstitucional, es decir, es la que está siendo objeto del control, así

⁶² Ibid.

⁶³ Mario Antonio Solano Ramírez, *“El Estado y la Constitución Salvadoreña, Publicaciones Especiales de la Corte Suprema de Justicia”*, 2ª edición, (San Salvador, El Salvador, 1991), 479

como lo estipulan los art. 183 y 149 Cn., y 2 de la Ley de Procedimientos; al respecto, la sala está convencida que el uso de tales vocablos ley, decreto y reglamento en los arts. 174 y 183 de la Cn. tienen carácter esencialmente ejemplificativo no taxativo y referencial, como indicativos de lo que se denomina como proposiciones jurídicas por algunos autores, esto es, normas que sirven de criterio para enjuiciar en su contenido realidades concretas; o utilizando expresiones clásicas, reglas que pueden servir de premisa mayor en el silogismo judicial.

Los actos sujetos a impugnación a través de la pretensión de inconstitucionalidad han de ser necesariamente, pues, leyes en sentido material; aclarando que el adjetivo se utiliza como designación de la estructura necesaria de aquélla, generalidad y abstracción.⁶⁴ Los actos objeto de control los siguientes:

a) Leyes: la ley es definida en el art. 1 Código Civil como: “una declaración de la voluntad soberana que, manifestada por la constitución, manda prohíbe o permite”. Por tanto, no todas las actuaciones provenientes del Órgano Legislativo son leyes, en sentido estricto; ya que muchas de ellas son actuaciones meramente administrativas.⁶⁵

En cuanto a actos normativos podemos mencionar la Ley de Procedimientos Constitucionales, es decir que, en cuanto a ley, puede ser objeto de control, entran asimismo en el objeto de control las leyes secundarias como bien lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, el típico objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad son las leyes secundarias, las cuales no

⁶⁴ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 6-94, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia 1994).

⁶⁵ Código Civil, Por decreto ejecutivo de fecha 23 de agosto de 1859 se declara Ley de la República, ordenase su publicación por decreto ejecutivo de fecha 10 de abril de 1860, haciéndose constar en la gaceta oficial número 85 Tomo 8, de fecha 14 de abril del mismo año.

se encuentran exentas del control por el carácter representativo de la asamblea legislativa.⁶⁶

b) Decretos y reglamentos: en cuanto a la cobertura de los decretos, esta es total ya que la Cn. no distingue, caben allí tanto los decretos previstos en la Cn. como los de facto, es decir los actos normativos que tienen fuerza y valor de ley, que todavía mantiene vigencia en el ordenamiento jurídico y han emanado de gobiernos de facto del pasado, en consecuencia, son objeto de control los decretos de reformas constitucionales, pues sigue un procedimiento determinado el cual se puede ver viciado en algún momento, asimismo el decreto por medio del cual el órgano ejecutivo establece régimen de excepción de conformidad a los arts. 29 y 163 Cn. Ejemplos de estos reglamentos son: los que dicta el Órgano Ejecutivo, los reglamentos internos, interiores u orgánicos de la asamblea legislativa, los locales dictados por los municipios, igualmente las ordenanzas que tiene una naturaleza jurídica reglamentaria y los emitidos por las instituciones oficiales autónomas como los reglamentos de la universidad de El Salvador.⁶⁷

c) Tratados internacionales: de acuerdo con el art. 149 Cn. inc. 2 que señala la declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado, de un modo general y obligatorio, se hará en la misma forma prevista por esta Cn. para las leyes, decretos y reglamentos deriva la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de tratados, lo cual vale tanto para los tratados, en general, como para los de la integración centroamericana, esta fue una de las innovaciones de la Cn. de 1983. La jurisprudencia constitucional por su parte ha manifestado: Del art. 149 Cn. deriva la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de tratados, lo

⁶⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 41-2000, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001).

⁶⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 6-93, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia 1997).

cual vale tanto para los tratados, en general, como para los de integración: la autonomía del derecho de integración no quiere decir que este tipo de tratados se encuentre al margen de la Cn. ni de los principios que rigen en el derecho internacional, ya que cualquier tratado y los de integración no son la excepción se encuentran subordinados a lo que prescribe la ley suprema arts. 144 a 146, y 149.⁶⁸

En efecto, en El Salvador, según lo dispuesto en el art. 145, no se podrán ratificar tratados en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales. Si no obstante la anterior prohibición se llegase a introducir a nuestro ordenamiento jurídico como leyes de la República acuerdos de voluntades entre Estados, o entre éstos y organismos internacionales, que contengan normas que contradigan a la Cn. el art. 149 de la misma prescribe que dichos tratados pueden ser sometidos al control de constitucionalidad concentrado o difuso.

d) Ordenanzas municipales: aun cuando los artículos que fijan el objeto de control, por provenir su contenido de constituciones donde no se había reconocido mayor potestad normadora a los municipios, no mencionó por su nombre este tipo de actos. Lo cierto es que las ordenanzas, de acuerdo con la doctrina son una especie de decreto emanados de las municipalidades que regulan materias relativas al funcionamiento y organización municipal.⁶⁹

La SC por su parte ha afirmado que, si bien la limitación o restricción de un derecho supone una regulación, implica además la modificación de su objeto o sujetos elementos esenciales del derecho fundamental, de tal suerte que se obstaculiza o impide el ejercicio de tal derecho, con una finalidad

⁶⁸ Ramírez, “*El Estado y la Constitución Salvadoreña*”, 481

⁶⁹ Bertrán, et., al., “*Manual de Derecho Constitucional*”, 490

justificada desde el punto de vista constitucional; por ello la limitación sólo puede ser hecha por la asamblea legislativa. En cambio, la simple regulación de los derechos fundamentales puede hacerse por cualquier disposición de carácter general, impersonal y abstracta, siempre que se haga por órganos estatales o entes públicos con la potestad suficiente y en la medida en que no se altere, como en cualquier tipo de regulación, el núcleo esencial de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente.⁷⁰

e) Actos políticos o de gobierno: finalmente se ha reconocido el control de la constitucionalidad de actos que no son normativos, y más bien son actos de carácter concreto, pero siempre que estos se dicten en el ejercicio de potestades constitucionales. Como la creación de comisiones legislativas y la elección de funcionarios de segundo grado, ambas atribuciones otorgadas a la AL.⁷¹

1.6.11 Parámetro de control

El parámetro del juicio de constitucionalidad es la norma, en base a la cual se confronta la legitimidad constitucional de los diversos actos y normas del ordenamiento. Es decir, el parámetro de constitucionalidad es la medida que

⁷⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 399-2001*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000)

⁷¹ En estos dos últimos, la sala ha manifestado: "Por la forma amplia en que la SC entiende el objeto de control, ha admitido demandas de inconstitucionalidad contra actos concretos basados directamente en la Constitución, entre ellos acuerdos de creación de comisiones especiales de investigación en la Asamblea Legislativa: "a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia le corresponde conocer de toda inconstitucionalidad que se origine en un acto jurídico, emanado de cualquier órgano fundamental o no fundamental del Estado, o autoridad, independientemente de su naturaleza, como tratados, leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, acuerdos, resoluciones, etc., para hacer prevalecer la supremacía de los preceptos constitucionales, establecida en el art. 246 inc. 2º Cn. Por las razones antes expuestas, se procede a conocer en el fondo sobre la constitucionalidad del Acuerdo Legislativo n° 342 de creación de una Comisión Especial de Investigación en la Asamblea Legislativa; Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, con Referencia N.º 399-2001*, El Salvador, Corte Suprema de Justicia 2000.

se utiliza para determinar la legitimidad constitucional de los actos y normas del ordenamiento jurídico, de rango inferior a la carta magna. Es la disposición constitucional que se considera transgredida o vulnerada; el parámetro del juicio de constitucionalidad es entonces la norma constitucional, en base a la cual se confronta la legitimidad constitucional de los diversos actos y normas del ordenamiento inferiores a la norma primaria.

1.6.12 Pretensión constitucional

Respecto a la pretensión que se refleja dentro del proceso de inconstitucionalidad ante la Honorable SC de la CSJ, cumple con la misma función que cualquier otra, con la diferencia que nos encontramos ante la máxima jurisdicción y con la variante que se desarrolla en aras de proteger la supremacía constitucional haciendo referencia a la contradicción de las disposiciones infraconstitucionales.

Así se manifiesta que la pretensión requiere establecer los límites sobre los cuales el tribunal constitucional ha de conocer y pronunciarse jurídicamente, lo que implica el correcto señalamiento de los elementos requeridos para su configuración dentro de los cuales se encuentran elementos objetivos y subjetivos y elementos jurídicos y facticos. Dentro de los elementos objetivos se tiene que la pretensión constitucional, ha de estar planteada por un ciudadano ante la omisión o mandato expreso o bien ante un acto en concreto ya materializado con efectos generales por parte de algún Órgano de Estado basado en la ley suprema; por otro lado, el elemento subjetivo; que la pretensión tiene que fundarse en motivos estrictamente constitucionales desechando cualquier otro tipo de fuente formal del derecho existente.⁷²

⁷²José Luis Moreno Ruiz, *“El proceso de inconstitucionalidad e inaplicabilidad como medios de legitimación constitucional de la norma jurídica salvadoreña”*, (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2008), 28.

Respecto a los elementos jurídicos y fácticos se hace referencia que la pretensión debe de contener según el primero la señalización concreta de la o las disposiciones lesivas a la Cn. al igual que la especificación de las disposiciones constitucionales que se transgreden y dentro del elemento fáctico se configuran las argumentaciones del actor expuestas para evitar la aplicación de esa disposición, siendo las razones alegadas por el impetrante lo que constituyen el elemento fáctico que a su vez configuran su causa y a la cual la SC hará referencia en su resolución.⁷³

Reunidos los elementos citados nace a la vida jurídica lo que se denomina pretensión a la cual la SC se ha referido como el medio de concreción o realización del derecho de acción, esto se refiere, a la petición dirigida a un tribunal y frente a un sujeto distinto de quien pretende, sobre un determinado bien jurídico, reclamando con fundamento en unos específicos hechos.

Algunos procesalistas sostienen que pretensión es “la afirmación de un sujeto de derecho de merecer la tutela jurídica y, por supuesto, la aspiración concreta de que ésta se haga efectiva”.⁷⁴ A manera de epílogo, se establece que la pretensión de inconstitucionalidad se encuentra determinada por la voluntad ejercida por parte del impetrante ante la Sala en mención, frente a la contrariedad de disposiciones ordinarias con la ley fundamental y la misión de hacer efectivo el principio de supremacía constitucional mediante la declaratoria de inconstitucionalidad del objeto de control, el cual en sentido prístino nos conduce a la legítima congruencia dentro de todo ordenamiento jurídico frente a la Cn. las leyes ordinarias que confrontadas con nuestra

⁷³ Karina Burgos de Olivares, et., al., *Ley de Procedimientos Constitucionales*, Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, (Comisión Coordinadora del Sector Justicia, San Salvador, 2007), 2

⁷⁴ Eduardo J Couture, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, tercera edición (Buenos Aires, edición de palma,1958) 59

ley suprema resulten lesivas hacia la misma, han de ser previo el debido proceso, declaradas inconstitucionales, privándolas ipso facto de eficacia jurídica atendiendo al certero contenido de las disposiciones legales del parámetro como del objeto de control y los argumentos que expone el actor para evidenciar la confrontación normativa.⁷⁵

1.6.13 Sujeto activo

En la inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos el titular del derecho violado no está determinado, puesto que puede ser cualquier persona la que se vea afectada en sus derechos a causa de una ley que contrarié la Cn. en este caso, la demanda puede ser presentada por cualquier ciudadano⁷⁶.

En el art. 183 Cn. se prescribe que la declaratoria de inconstitucionalidad podrá hacerla la SC a petición de cualquier ciudadano; según el art. 71 Cn. son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de dieciocho años y el art. 90 Cn. determina los criterios para establecer la nacionalidad salvadoreña: ius soli los nacidos en territorio salvadoreño, ius sanguinis, los hijos de padre/madre salvadoreños, nacidos en el extranjero, y el criterio especial que aparece en el Ord. 3º del mismo art. 90 Cn. en cuanto a los centroamericanos de origen que, teniendo domicilio en El Salvador, manifiesten ante las autoridades competentes a su voluntad de ser salvadoreños.

El proceso de inconstitucionalidad salvadoreño, dada su configuración legal como control abstracto de constitucionalidad de las normas, no exige como

⁷⁵ José Manuel Méndez, *“Historia Constitucional de El Salvador”*, tomo 1, (publicación de la Universidad Tecnológica de El Salvador, San Salvador, 1999), 54

⁷⁶ Vilma Yanira Buruca Hernández, et al. *“La Oportunidad de la Justicia Constitucional en El Salvador”*, (Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1998), 45

fundamento de la pretensión la existencia de hechos concretos que afecten la esfera jurídica del pretensor, por lo que la causa o título de la pretensión en esta clase de procesos radica en los motivos de inconstitucionalidad que alega el demandante. Pero el interés que legitima a un ciudadano a pedir la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición o cuerpo normativo, no deriva de ser titular de derechos fundamentales y haber recibido un agravio respecto de ese derecho.⁷⁷

Para que se configure la pretensión de inconstitucionalidad deben precisarse por el demandante motivos, es decir, argumentos tendientes a evidenciar la inconstitucionalidad aducida, no de las concretas manifestaciones que sobre la esfera personal de un sujeto proyecte la disposición, lo cual sería objeto de control en un amparo contra leyes. Tampoco deben incluirse los actos de aplicación de esta, lo que sería objeto de control en un proceso de amparo o de exhibición personal. En conclusión, la pretensión debe contener el mandato contenido en la disposición, considerado desde la situación típica construida en forma general, impersonal y abstracta por el legislador.⁷⁸

Por otra parte, es necesario conocer los requisitos que debe cumplir o tomar en cuenta el sujeto activo de la pretensión, es decir, el demandante al momento de presentar una pretensión de inconstitucionalidad, para ello el art. 6 L.Pr. Cn. establece los siguientes requisitos: 1) El nombre, profesión u oficio y domicilio del peticionario; 2) La ley, el decreto o reglamento que se estime inconstitucional, citando el número y fecha del Diario Oficial en que se hubiere publicado, o acompañando el ejemplar de otro periódico, si no se hubiere usado aquél para su publicación:

⁷⁷ Néstor Pedro Sagües, *“La Fuerza Normativa de la Constitución y la Actividad Jurisdiccional, en Divulgación Jurídica”*, Comisión Coordinadora para el Sector Justicia, (Unidad Técnica Ejecutiva, año III, número 1, San Salvador, 1996), 8

⁷⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 3-2000*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000).

Es necesario conocer cuáles son los requisitos que debe contener toda demanda de inconstitucionalidad ya que si no se cumplen los mismos se corre el riesgo de que la demanda sea rechazada; a manera de ejemplo se tiene que en la resolución del 14-1-2000 se previno a los demandantes cumplir con el requisito establecido en el art. 6 Ord. 2° L.Pr.Cn. teniendo en cuenta que la falta de acreditación de la existencia de la Ley de Integración Monetaria produciría en esta etapa liminar el rechazo de la demanda⁷⁹.

No es necesario que ya haya entrado en vigor la disposición, cuerpo normativo o acto concreto basado directamente en la Cn. objeto de impugnación, por lo cual es posible la presentación de la demanda durante la *vacatio legis*., por considerar que el procedimiento formativo de la ley, en este caso, ya se había cumplido y aun cuando su vigencia se encontraba pendiente, por faltar parte del plazo para ello, este Tribunal entiende que dicho plazo ha sido establecido en función del conocimiento que deben adquirir de la ley, tanto los habitantes de la República como los funcionarios responsables de su observancia y cumplimiento; en consecuencia, la falta de entrada en vigencia por ese solo y único hecho, no impide ni puede impedir que se le impugne de inconstitucional, especialmente cuando la impugnación es por motivos de fondo y de contenido, como sucede en el presente caso”⁸⁰.

1.6.14 Sujeto pasivo

La legitimación procesal pasiva en el proceso de inconstitucionalidad dependerá de la disposición o acto que se ataca, en ese sentido, no se puede hacer una enumeración en abstracto de quienes pueden tener esta calidad; sin embargo,

⁷⁹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 41-2000, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia 2001).

⁸⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad*, Referencia: 3-92, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1992).

puede afirmarse que se trata de órganos estatales y autoridades emisoras de normas jurídicas. Es notar que, en virtud de la naturaleza de la pretensión objeto del proceso de inconstitucionalidad declarativa la sentencia se limita a declarar una situación jurídica preexistente y, por ende, no ordena la ejecución de ningún acto a la autoridad emisora de la norma impugnada⁸¹

Es decir, se hace alusión a la autoridad que ha emitido la disposición considerada inconstitucional. El art. 7 L.Pr.Cn., dispone que, admitida la demanda, se pedirá informe a la autoridad emisora de la disposición considerada inconstitucional. Para definir quién es la autoridad emisora, debe atenderse a la asignación de potestades normativas que hacen la Cn. y las leyes.

Encontrándose el proceso en estado de dictar sentencia de fondo, el Ministerio de Gobernación presentó escrito mediante el cual solicito se escuchara al Órgano Ejecutivo en el proceso de inconstitucionalidad. La SC manifestó lo siguiente: el funcionario en mención fundamento su solicitud manifestando que ha sido el Órgano Ejecutivo el que dio inicio al proceso de formación de ley antimaras, art. 133 Ord. 2º Cn. asimismo, sostuvo que no solo debe oírse al órgano emisor básico de dicha normativa, la AL sino también a la autoridad que, al sancionar, promulgar y ordenar su publicación, perfecciono y dio plena validez y vigencia al decreto legislativo mencionado, es por ello preciso señalar que, en razón, de la necesidad de colaboración en la formación de la voluntad estatal, la Cn. prevé la intervención del presidente de la República en el procedimiento legislativo. ⁸²

⁸¹ Beatriz González Sánchez, Et al *Teoría de la Constitución Salvadoreña: Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y la Cultura Constitucional en la República de El Salvador, Unión Europea - Corte Suprema de Justicia*, (San Salvador, El Salvador, 2000), 74

⁸² Rene Hernández Valiente, *Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional*, año 2003, Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, (San Salvador, El Salvador, 2005), 193

1.7 Etapas del Proceso de Inconstitucionalidad

1.7.1 Presentación de la demanda

El Proceso de Inconstitucionalidad se inicia con la demanda presentada por escrito ante la SC de la CSJ, la cual debe reunir los requisitos que señala el art.6 L. Pr. Cn., a saber:

a) El nombre, profesión u oficio y domicilio del peticionario. Siendo estos indispensables para la individualización del demandante, y de igual forma, deberá anexar los documentos que acreditan su calidad de ciudadano. Por otra parte, la profesión u oficio y el domicilio de acuerdo con la doctrina, se considera como requisitos no esenciales de la demanda, salvo el nombre del demandante.⁸³

b) La ley, el decreto o el reglamento que se estime inconstitucional, citando el número y fecha del DO en que se hubiera publicado, o acompañando el ejemplar de otro periódico, si no se hubiese usado aquel para su publicación.⁸⁴

La SC ha explicado que el sentido de este requisito de la demanda es establecer la existencia de la disposición o cuerpo normativo impugnado considerando que la publicación de las disposiciones infraconstitucionales en el DO constituye uno de los requisitos establecidos en la Cn., para la validez de las mismas, el cual se encuentra en íntima conexión con la seguridad jurídica ya que a través de la publicación los destinatarios de las disposiciones tienen la oportunidad de dar fe de la existencia y contenido de las mismas, de poder asegurar sus posiciones jurídicas, de poder ejercer y defender sus

⁸³ Tenorio, *Justicia y Constitución en El Salvador*, 347

⁸⁴ *Ibid.* 348

derechos, la efectiva sujeción de los mismos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico. Por lo cual se concluyó que el procedimiento en la formación de las leyes y demás disposiciones infra constitucionales comprende la publicación de estas, requisito sin el cual no se han producido válidamente.⁸⁵

c) Los motivos en que se haga descansar la inconstitucionalidad expresada, citando los artículos pertinentes de la Cn, el Proceso de Inconstitucionalidad salvadoreño es fundamentalmente un proceso de contraste de normas. En ese sentido el art. 6 L.Pr.Cn, prescribe como requisito de la demanda en el ordinal dos la identificación de la ley, el decreto, o reglamento que se estime inconstitucional, lo que doctrinariamente se denomina objeto de control de constitucionalidad y en el ordinal tres que se cite los artículos pertinentes de la Cn. que se estimen vulnerados por la disposición o cuerpo normativo impugnado lo que también doctrinariamente se denomina parámetro de control. La SC ha señalado que el objeto del proceso de inconstitucionalidad radica en la confrontación internormativa que el peticionario plantea en su demanda y justifica con sus argumentos, siendo los dos extremos de tal cotejo o confrontación: la normativa constitucional que se propone como canon o parámetro y la disposición cuerpo normativo o acto concreto realizado en aplicación directa e inmediata de la normativa constitucional que el peticionario pide invalidar.⁸⁶

d) La petición de la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley, decreto o reglamento. Este requisito de la demanda consiste en pedirle a la SC que declare inconstitucional una norma sobre la base y el fundamento expuesto en el requisito anterior, de tal manera que la sala pueda dilucidar si la pretensión cuenta con el suficiente fundamento para dictar una sentencia estimativa.⁸⁷

⁸⁵ Salvador Héctor Soriano Rodríguez, "La Jurisprudencia no es Ciencia en la Actualidad", n. 1 (1996): 105.

⁸⁶ Valiente, *Líneas y Criterios Jurisprudenciales*, 194

⁸⁷ José Albino Tinetti, "Estudios Constitucionales en los Programas de Capacitación de miembros del Sistema de Administración de Justicia" n.2, (1992): 98

e) El lugar y fecha de la demanda, y firma del peticionario o de quien lo hiciera a su ruego. Finalmente, la demanda debe contar el lugar, fecha y firma del peticionario, lo más relevante de este requisito es que el sujeto activo de la pretensión debe probar su ciudadanía, por tal motivo y como se expuso anteriormente se excluyen dentro de las personas que puedan presentar la demanda, aquellas que no cuentan con la ciudadanía del país.⁸⁸

1.7.2 Admisión de la demanda

Los actos de desarrollo son aquellos que dan paso a la tramitación de la demanda, y realizadas las consideraciones anteriores la ley regula que admitida la demanda de conformidad con el art. 7 L.Pr. Cn. se solicita informe a la autoridad que ha emitido la disposición considerada inconstitucional, en un plazo de 10 días acompañado a su informe, cuando lo crea necesario, las certificaciones de actas, discusiones, antecedentes y demás comprobantes fundamenten su actuación. Trascurrido el plazo antes señalado haya o no rendido el informe la autoridad emisora de la disposición considerada inconstitucional se dará traslado al Fiscal General de la República por un plazo prudencial que no exceda de 90 días.

Evacuado el traslado o habiendo transcurrido el plazo sin que lo rinda y practicadas las diligencias que la sala considere pertinentes se pronunciara sentencia; el art. 8 L.Pr.Cn. le da la facultad de intervención en el proceso al Fiscal General de la República al regular que, De la demanda o del informe se correrá traslado por un término prudencial que no exceda de noventa días, al Fiscal General de la República, quien está obligado a evacuarlo dentro del plazo que se le señale.⁸⁹

⁸⁸ Ibid. 99

⁸⁹ Tenorio, *Justicia y Constitución en El Salvador*, 349

Por otra parte, el art. 193 Ord. 2º Cn, establece como mandato constitucional, que el Fiscal General de la República debe promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad. En virtud de la disposición mencionada, se considera que tal funcionario puede presentar demanda de inconstitucionalidad, siempre y cuando se cumpla con el mandato constitucional ya establecido, en cuyo caso este adopta el carácter de sujeto activo de la pretensión.⁹⁰

Pero cuando este interviene en el caso del art. 8 de la L.Pr.Cn., no lo hace en la calidad antes dicha, sino más bien como un *amicus curiae*, que le da una opinión técnico-jurídica, este tribunal sobre los argumentos planteados por el actor, la cual puede no ser tomada en cuenta al momento de que se hace el análisis de fondo sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (Inc. 15-99 del 13 de agosto de 2002).⁹¹ Es decir, el Fiscal General de la República está únicamente facultado para dar una opinión que rige en torno a los motivos aludidos en la demanda o en las justificaciones de la autoridad que emitió la disposición considerada inconstitucional.⁹²

La figura del Fiscal General de la República en el proceso de inconstitucionalidad, cabe identificarla más adecuadamente como la de un interviniente con características muy particulares, las cuales son: debe limitarse a proporcionar su información técnico-jurídica, en relación a los motivos expuestos por las partes; modificar o ampliar los argumentos ya manifestados por las partes, actuando como sujeto activo o pasivo de la pretensión constitucional; cuya opinión que emite no es vinculante para la Sala; es claro que el Fiscal General de la República es una figura importante en el proceso de

⁹⁰ Sagües, *“La Fuerza Normativa de la Constitución*, 12

⁹¹Rodolfo Ernesto González Bonilla, “El proceso de inconstitucionalidad: Intervinientes, artículo jurídico”, Centro Nacional de la Judicatura, San Salvador, Pág. 188

⁹² Ibid. 189

inconstitucionalidad por que incorpora elementos que a su juicio son importantes, que no han sido valorados y que pueden dar una mejor comprensión del caso en concreto.⁹³

1.7.3 Informe a la autoridad emisora del ordenamiento jurídico impugnado

Admitida la demanda, la sala pide informe detallado a la autoridad que haya emitido la disposición considerada inconstitucional, la que deberá rendirlo en el término de diez días, acompañando a su informe, cuando lo crea necesario, las certificaciones de actas, discusiones, antecedentes y demás comprobantes que fundamenten su actuación.⁹⁴ Al no existir, en este caso, un plazo de caducidad o prescripción de la acción, suele ocurrir que los titulares de los órganos de donde fluyeron las normas consideradas inconstitucionales, ya no sean las mismas personas que los dictaron.⁹⁵

Por esta razón, en la práctica, los informes se concretan simplemente a certificar el texto de ley, decreto o reglamento impugnado y a la descripción del proceso de elaboración. Circunstancia por la que, no se puede dar cumplimiento al principio de contradictorio y la garantía de audiencia. Sobre la autoridad emisora del ordenamiento jurídico es necesario determinar, quién es dicha autoridad, en relación con este aspecto, la Sala ha mantenido el criterio claro de mandar a oír a la AL y al presidente de la República. Sin embargo, fue a partir de la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley antimaras, cuando cambió su criterio al establecer que: la intervención del presidente en el proceso de formación de la ley constituye un control inter orgánico de naturaleza política para aceptar u oponerse a los proyectos de

⁹³ Valiente, *Líneas y Criterios Jurisprudenciales*, 197

⁹⁴ Ley de Procedimientos Constitucionales: D.L. N.º 2996, del 14 de enero de 1960, publicado en el D.O. N.º 15, Tomo 186, del 22 de enero 1960. Art. 7.

⁹⁵ Bertrán, et al *“Manual de Derecho Constitucional”*, 494.

ley contrarios a la ley suprema, los intereses de la colectividad o los fines del Estado; y como tal, no implica en modo alguno que el presidente de la República ejerza potestad legisferante.

En ese sentido, la intervención procesal prescrita en el art. 7 L. Pr. Cn. hace referencia al ente emisor, titular de la potestad normativa de la cual ha emanado el objeto de control constitucional. Es decir, para el caso, el órgano legitimado pasivamente en el proceso de inconstitucionalidad es la AL, pues ésta ha emitido el producto legislativo que fue considerado por el presidente de la República en su fase de sanción. Es decir, la autoridad demandada a la que se refiere el artículo en mención es el órgano Legislativo, y se excluye, por tanto, la intervención del ejecutivo en ese carácter. Sin embargo, es preciso aclarar que éste se tendrá por legitimado cuando la normativa impugnada sea un reglamento emanado del órgano Ejecutivo, pues en estos casos, efectivamente, a él corresponde la titularidad de la potestad normativa; o cuando se alegue que el vicio de forma de una ley se ha producido en sede ejecutiva.⁹⁶

La Sala, ha considerado que cuando la normativa impugnada sea un decreto ejecutivo, debe escucharse no solo al presidente de la República, sino que, además al ministro del ramo en el cual se emitió. La intervención de la autoridad demandada, en este proceso se justifica, según lo ha sostenido la Sala, por la misma naturaleza procesal que posee, y por esta razón, le son aplicables los principios que deben regir todo proceso, entre ellos el de bilateralidad. Por lo tanto, para dar cumplimiento a este principio, la intervención de la autoridad emisora del ordenamiento jurídico impugnado, es en calidad de autoridad demandada, pues sobre ella recae, según el demandante, la

⁹⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 53-2003* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014)

responsabilidad por la producción de una ley que infringe la cn.

La intervención de esta autoridad debe limitarse a fundamentar la actuación al emitir la disposición impugnada, es decir, el informe no debe tener otro contenido que la exposición de los argumentos que apoyen la constitucionalidad de su actuación, la solicitud de este informe es para dar cumplimiento al principio de contradicción.⁹⁷

1.7.4 Traslado al Fiscal General de la República

La ley establece de la demanda o informe se correrá traslado por un término prudencial que no exceda de noventa días, al Fiscal General de la República, quien estará obligado a evacuarlo dentro del plazo que se le señale.⁹⁸ A partir de la jurisprudencia de la SC de 1950 se ha entendido que la intervención del fiscal general en el proceso de inconstitucionalidad es en defensa de la legalidad, sin embargo, esta intervención es cuestionable desde una perspectiva del control constitucional, en razón que la defensa de la supremacía constitucional frente a una normativa infraconstitucionales, corresponde a la SC. Sobre la intervención del Fiscal General, la jurisprudencia ha manifestado que debe diferenciarse cuando el fiscal interviene como sujeto activo en el proceso de inconstitucionalidad y cuando interviene en virtud de la defensa de la legalidad:

La L. Pr. Cn. regula la intervención del Fiscal General de la República en el

⁹⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 7-95* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1995)

⁹⁸ Esto lo establece el Art. 8 L. Pr. Cn.; debe tomarse en cuenta que los plazos en el proceso de inconstitucionalidad comprenden solamente días hábiles, debe considerarse, además, que la ley establece un límite en dicho plazo, pero es la Sala quien impone un plazo específico el cual solamente debe ser prudencial y encontrarse dentro del límite establecido. Ley de Procedimientos Constitucionales: D.L. N.º 2996, del 14 de enero de 1960, publicado en el D.O. N.º 15, Tomo 186, del 22 de enero 1960.

Proceso de Inconstitucionalidad, en el entendido que ello se comprende en la atribución que confiere el art. 193 Ord. 2º Cn. de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad. En virtud de la disposición constitucional mencionada, se ha entendido que tal funcionario puede presentar demandas de inconstitucionalidad, en cuyo caso adopta el carácter de sujeto activo de la pretensión; pero cuando interviene en virtud del art. 8 L. Pr. Cn., no lo hace en la calidad antes dicha, sino más bien como un *amicus curiae*, que le da una opinión técnico-jurídica a este tribunal sobre los argumentos planteados por el actor, la cual puede o no ser tomada en cuenta al momento de realizar el correspondiente análisis de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición impugnada (Inc. 15-99 del 13 de Agosto de 2002).⁹⁹

El fiscal, en este proceso se encuentra facultado únicamente a proporcionar una opinión que gire en torno a los motivos aducidos en la demanda o en las justificaciones de la autoridad emisora de la normativa considerada inconstitucional, no pudiendo, exponer otros argumentos que tiendan a sustituir, modificar o ampliar los ya manifestados por las partes, lo planteado por él, no es vinculante para la Sala.

1.7.5 Pronunciamiento de sentencia definitiva

El art. 9 de la L. Pr. Cn. establece evacuado el traslado por el Fiscal y practicadas las diligencias que se estimaren necesarias, se pronunciará la sentencia. La sentencia definitiva se pronunciará con el informe del fiscal o sin él.¹⁰⁰ No existe, en la L. Pr. Cn. plazo determinado para pronunciar

⁹⁹ Bonilla, *El proceso de inconstitucionalidad: Intervinientes*, 188.

¹⁰⁰ El art. 5 inc. 2º de la L. Pr. Cn. se establece que los plazos son perentorios e improrrogables y transcurrido cualquiera de ellos para una audiencia, sin que se haga uso, se pronunciará la resolución que corresponda, procediendo de oficio al apremio, si fuere Ley 1960.

sentencia, esta omisión, se ha convertido en un aspecto muy importante y discutido tanto en las legislaciones como en la doctrina, según las cuales es conveniente estudiar la necesidad de fijar aquél término para cumplir con esa etapa principal del proceso, es decir, el pronunciamiento del fallo, pues no hay razón alguna aparte de la prudencia política para no establecerlo, propiciándose con esa omisión una dilación injustificada sobre un procedimiento de capital importancia.¹⁰¹

La falta de un plazo para dictar sentencia por parte de la Sala no solamente produce la violación de los principios de celeridad y de economía procesal, sino que, además, la Sala, máximo tribunal que vela por la supremacía constitucional, se convierte en trasgresor de esta, al violentar la garantía fundamental de pronta y cumplida justicia, constituida, con el objetivo que todo ciudadano reciba justicia de manera pronta y eficaz. Anteriormente existía una práctica viciada por parte de las autoridades emisoras de ordenamientos impugnados como inconstitucionales, la cual consistía en reformar la norma impugnada durante el proceso de inconstitucionalidad, lo que provocaba el cese de los efectos de la norma impugnada y de la inconstitucionalidad, por lo tanto, no habría razón para continuarlo, por lo que se declaraba el sobreseimiento.

1.7.6 Efectos de la sentencia estimatoria

La SC, al analizar los argumentos, traslados e informes, procede al pronunciamiento de sentencia definitiva. La sentencia estimatoria, es aquella que declara la inconstitucionalidad del ordenamiento jurídico o disposiciones jurídicas del cuerpo normativo impugnado, esta sentencia produce: efectos generales y

¹⁰¹ Gabriel Mauricio Gutiérrez Castro, *Derecho Constitucional Salvadoreño Catálogo de Jurisprudencia*, Publicaciones Especiales de la Corte Suprema de Justicia, 2° edición, (San Salvador, 1991), 66

obligatorio, efectos Erga Omnes o hacia el futuro y la expulsión del cuerpo o disposiciones normativas declaradas inconstitucionales del ordenamiento jurídico nacional. Esta declaratoria tiene plenos efectos frente a funcionarios y particulares.¹⁰²

Las sentencias estimatorias se subdividen a la vez en: a) Sentencia estimatoria simple: la cual se limita a declarar la inconstitucionalidad de la normativa impugnada. b) sentencia estimatoria exhortativa: es la que declara la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pero que a la vez exhorta a la Asamblea Legislativa para que en el futuro solvete las omisiones que existan en la ley objeto de control. c) sentencia estimatoria normativa: a través de esta sentencia, la SC declara la inconstitucionalidad, y, además, dispone que se sustituya, se modifique o se adicione lo que se ha omitido en la normativa sometida a impugnación. d) sentencia estimatoria desaplicativa: este tipo de sentencia se emite, cuando la normativa impugnada es preconstitucional, y no ha dejado de ser aplicada en el momento de la impugnación, y por lo tanto es la Sala el ente que debe emitir un fallo en el cual se confirma la derogatoria tácita de la norma preconstitucional la cual es establecida en la ley suprema.¹⁰³

1.7.7 Publicación de la sentencia en el diario oficial

La sentencia definitiva se publicará en el DO dentro de los quince días subsiguientes al de su pronunciamiento, para lo cual se remitirá copia de la referida sentencia al director de dicho periódico, y si este funcionario no

¹⁰² Rodríguez, "La Jurisprudencia no es Ciencia, 120

¹⁰³ Salvador Enrique Anaya Barraza, "*Elementos de Constitucionalidad, en los ordenamientos salvadoreño y español*", Comisión Coordinadora para el Sector Justicia, Unidad Técnica Ejecutiva, año II, N. 4, (Corte Suprema de Justicia, San salvador 1995), 89

cumpliere, la CSJ ordenará que se publique en uno de los diarios de mayor circulación de la capital de la República, sin perjuicio de la responsabilidad en que haya incurrido.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Ley de Procedimientos Constitucionales: D.L. N.º 2996, del 14 de enero de 1960, publicado en el D.O. N.º 15, Tomo 186, del 22 de enero 1960. Art.11.

CAPITULO II
ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DEL PROCESO DE FORMACION
DE LEY EN LA LEGISLACION SALVADOREÑA

El segundo apartado presenta los antecedentes históricos constitucionales del proceso de formación de ley su regulación constitucional y reglamentaria, las diferentes fases del proceso: fase de iniciativa de ley, fase legislativa, fase ejecutiva y finalmente la fase de vigencia u obligatoriedad.

2. El proceso de formación de ley en El Salvador

Las funciones y facultades de la AL son múltiples y todas están determinadas en el art. 131 de la Cn. la AL es el Órgano del Estado que tiene el poder de crear, modificar, interpretar auténticamente o derogar las leyes del país, haciendo posible la convivencia democrática en el marco legal correspondiente. Además, en ella se debaten en forma pública y pluralista, aquellos aspectos de interés nacional que son de su competencia. Esto es así porque la Asamblea constituye el único foro democrático donde se manifiesta la voz y voluntad del pueblo salvadoreño, en sus distintas expresiones políticas, mayoritarias y minoritarias.¹⁰⁵

El proceso de formación de cualquier ley de la República se origina siempre con una moción o propuesta denominada iniciativa de ley, la cual debe ser conocida ante el pleno igual que cualquier pieza de correspondencia; de ahí se traslada al

¹⁰⁵ El acto de producción normativo, denominado ley, no es un acto aislado, sino que por el contrario es el resultado de un procedimiento, es decir de una serie de actividades ordenadas sistemáticamente, con el objeto de realizar una finalidad unitaria mediante el ejercicio de la potestad legislativa. Entendemos por procedimiento legislativo, la serie de actos que conducen a la creación de la ley, desde la iniciativa de ley hasta la publicación.

seno de la comisión que se considere apropiada para el estudio y dictamen correspondiente, de donde vuelve al pleno legislativo para su lectura, discusión y aprobación. Una vez aprobado, el decreto legislativo deberá trasladarse al presidente de la República para que complete el proceso con la sanción, promulgación y publicación de la ley, o en su caso para que detenga dicho proceso, vetando el decreto o devolviéndolo con observaciones.

El anteproyecto de ley es la propuesta presentada ante el órgano legislativo competente y que aún no ha sido aprobada o ratificada por el mismo. La forma, tramitación, aprobación o legitimación para realizar proyectos de ley dependerá del ordenamiento jurídico de cada estado y, en particular, de lo dispuesto en su Cn, Según el art. 1 del Código Civil ley es “Es la declaración de la voluntad soberana que manifestada en la forma prescrita en la constitución manda, prohíbe y permite”.¹⁰⁶

Para que el proceso de formación de ley, en su fase Legislativa cumpla la función legitimadora de la ley debe reunir las siguientes características principales: 1) el procedimiento de elaboración normativa, en su fase central o constitutiva, lo lleve a cabo un órgano cuyos miembros han sido electos por el pueblo, mediante mecanismos que garanticen la representación en el mismo de la pluralidad de opciones políticas¹⁰⁷, 2) el procedimiento legislativo

¹⁰⁶ Código Civil de la Republica de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1860), artículo 1

¹⁰⁷ Declaratoria de inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el D. L. n° 1000, de 23-IV-2015, publicado en el Diario Oficial n° 74, tomo 407, de 27-IV-2015 mediante el cual la Asamblea Legislativa autorizó al Órgano Ejecutivo, en el Ramo de Hacienda, para que emitiera títulos valores de crédito hasta por la cantidad de \$ 900 000 000, porque contraviene los arts. 131 Ord. 4° y 148 inc. 2° Cn. Las razones principales son, por un lado, la utilización fraudulenta de la figura del llamamiento de diputados suplentes para lograr el número mínimo de votos para la aprobación del decreto legislativo aludido. Dado que en el informe brindado por el TSE manifestó que dichos diputados suplentes carecían de legitimidad porque no habían sido electos de forma democrática por parte de la población por ende carecían de Legitimidad requisito que según el autor Tinetti es indispensable para que el proceso de formación de ley cumpla la función legitimadora de la ley. Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad: Referencia: 35-2015 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia 2017).

debe gozar de las características de contraste y de liberación, 3) para reforzar la anterior característica, en la generalidad de los países se han implantado una pluralidad de mecanismos que procuran darle participación proporcional en el procedimiento legislativo a la minorías, 4) sus decisiones no son el producto de una sola voluntad, sino de un cuerpo colegiado primera parte art. 121 Cn., que para resolver requiere, al menos el voto favorable de la mayoría.

Lo anterior merece algunas aclaraciones, si bien es cierto que la decisión final, que agota el proceso de formación de la AL se toma por la mayoría de los diputados, ello no debe privar de que se garantice a la minoría el derecho al debate, adicionalmente la voluntad general, no se considera como soberana pues como todo poder, dentro del Estado se encuentra vinculado con la Cn, la subordinación del legislador a la Cn. en la concepción contemporánea de la democracia, garantiza los derechos de las minorías frente a las mayorías, se entiende que la mayoría no tiene el monopolio de la verdad y que esta solo surge del libre juego de opiniones

5) una característica fundamental es la publicidad la cual deriva de la calidad representativa que tiene el Órgano Legislativo, ya que si la soberanía reside en el pueblo y el poder de la AL emana de aquel es indispensable que los procedimientos de este órgano se proyecten a la comunidad.¹⁰⁸

2.1 Antecedentes históricos constitucionales

Desde una perspectiva histórica, se constata que, en la evolución del derecho constitucional, ya en la Cn. de 1841 aparecen disposiciones específicas sobre la

¹⁰⁸ José Albino Tinetti, "Fuentes del ordenamiento jurídico de Chile" *Ciencias Jurídicas* n.1 (1990): 307. Citado por Francisco Bertrán Galindo et. al, Manual de Derecho Constitucional, 4ª ed. (Taller Grafico UCA, San Salvador, El Salvador, 2000)

iniciativa legislativa; así, los arts. 32 y 33 prescribían: Todo proyecto de ley puede tener origen en cualquiera de las dos cámaras, mas solo la de diputados puede iniciar las leyes de contribución o impuestos; y solo pueden ser propuestos los proyectos de ley por los representantes y senadores en sus respectivas cámaras, y por los secretarios del despacho en cualquiera de ellas, a nombre del ejecutivo, pero estos no podrán presentarlos sobre contribución o impuestos de ninguna clase¹⁰⁹.

En la Cn. de 1864 se multiplicaron los titulares de iniciativa legislativa en el art. 41, el cual disponía: La iniciativa de ley es exclusivamente reservada a los diputados, senadores, al presidente por medio de los ministros y a la CSJ. Tal disposición se mantuvo prácticamente idéntica en las Constituciones de 1871 art. 58, en la Cn. de 1872 art. 74, en la Cn. de 1880 art. 71 y en la constitución de 1883 en su art. 67.

Ante la desaparición del sistema bicameral, la configuración de los titulares de iniciativa legislativa se transforma, y en la Cn, de 1886, el art. 71 lo reguló así: Tienen exclusivamente la iniciativa de ley, los diputados, el presidente de la República, por conducto de sus ministros y la CSJ; tal disposición se repitió salvo variaciones de redacción sin mayor importancia en las Constituciones de 1939 art. 79, 1945 art. 71, 1950 art. 49 y 1962 art. 50¹¹⁰.

Del examen histórico de la institución, aparece evidente que las iniciativas parlamentaria y ejecutiva pueden referirse a cualquier ámbito de la realidad, mas no así a las materias relativas al Órgano Judicial, al notariado y abogacía, o a la jurisdicción y competencia de los tribunales; mientras que las iniciativas

¹⁰⁹ Constitución de la República de El Salvador. (El salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1841).

¹¹⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad: Referencia: 2-90* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

judicial y municipal son específicas de las materias que la Cn. indica expresamente, las cuales, por tanto, se han de ejercer en forma excepcional.¹¹¹

2.2 Regulación constitucional actual

La vigente Cn. de 1983 regula la iniciativa legislativa en los siguientes términos: art. 133. Tienen exclusivamente iniciativa de ley: 1º los diputados; 2º el presidente de la República por medio de sus ministros; 3º la CSJ en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales; 4º los concejos municipales en materia de impuestos municipales¹¹².

En el informe único de la comisión de estudio del proyecto de Cn. se señalan las justificaciones para la modificación, a diferencia de la Cn. de 1962 en que la Corte Suprema de Justicia tenía total iniciativa de ley, en el proyecto se le concede únicamente en materias relativas a las leyes del Órgano Judicial y al notariado, así como a las que se refieren a la jurisdicción y competencia de los tribunales. De la misma manera se ha suprimido del proyecto, la obligación de oír a la CSJ en aquellos casos en que el proyecto de ley tenga por objeto, interpretar, reformar o derogar cualquiera de las disposiciones contenidas en los códigos de la República.¹¹³

Ha sido práctica en los gobiernos pasados, el de buscar la iniciativa de la CSJ para ejercitarla juntamente con el presidente de la República a través de alguno de sus ministros, lo cual indica que antes de la presentación de la ley a la AL han existido acuerdos, arreglos y negociaciones entre la misma Corte

¹¹¹ Sánchez, et al, *Teoría de la Constitución Salvadoreña*, 314

¹¹² Constitución de la República de El Salvador, (El salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983)

¹¹³ Constitución de la República de El Salvador, Exposición de motivos, (El salvador, sección de publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, 2016)

y el jefe del poder ejecutivo. Esta es una práctica que debe señalarse como viciada y contraria a los intereses de la República, es necesario que la Corte mantenga en todo tiempo su independencia para poder dictaminar, cuando así lo pida un ciudadano, sobre la constitucionalidad de las leyes.

La iniciativa es un prejuicio cuando la CSJ ha dado iniciativa a un proyecto de ley, es verdaderamente imposible hacer valer la demanda de inconstitucionalidad que, de resolverse favorablemente haría entrar a la misma CSJ en una contradicción. Es importante señalar que cuando la Corte ejercita una iniciativa de ley no tiene que dar explicaciones, se da por sentado que su actuación se conforma con los preceptos constitucionales. En cambio, cuando decide la demanda de inconstitucionalidad, debe argumentar y razonar su fallo; poco serviría las razones y argumentos del ciudadano que demanda la inconstitucionalidad ante una Corte que ya prejuzgó con su iniciativa.

La CSJ debe reservar su criterio, hasta que ante ella se plantee el recurso de inconstitucionalidad, para darle al ciudadano la oportunidad de exponer sus argumentos con la posibilidad de que sean atendidos. Lo que el constituyente dejó claro en la constitución, es el apartamiento de la CSJ de toda actuación de carácter político partidista. Las leyes son el producto de políticas de partido. El control de su constitucionalidad es el producto de la interpretación independiente de la ley fundamental.¹¹⁴

¹¹⁴ Es así que una de las grandes innovaciones de la Constitución de 1983 en el ámbito jurisdiccional, es la creación de la Sala de lo Constitucional como ente admitido en la estructura del Órgano Judicial, concretamente en la Corte Suprema de Justicia, en base a lo establecido en el Art. 174 Cn con la atribución de conocer en forma exclusiva de los procesos de inconstitucionalidad, amparo y habeas corpus o exhibición personal cuando el demandado sea de San Salvador y las controversias entre los Órganos Legislativo y Ejecutivo en el procedimiento de formación de ley y de las causas de pérdida y rehabilitación de los derechos del ciudadano.

2.3 Regulación en el reglamento interior de la Asamblea Legislativa

El Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL) surge del Decreto Legislativo N° 756, con la premisa de regular las actividades, alcances y limitantes de la AL se crea a partir del mandamiento constitucional que se contempla en el art. 131, numeral 1° Cn.

Entiéndase que la AL es un cuerpo colegiado y que se encuentra compuesto por diputados, elegidos por el pueblo en la forma que se prescribe en la Cn. y que además se le concede la facultad primordial de legislar, que debe concebirse como emprender un largo camino intelectual que parte de la identificación de una demanda social, esta puede originarse en una situación de descontento, rabia, preocupación o esperanza de las personas y exige para su satisfacción la sanción de una ley o la modificación o derogación de normas preexistentes¹¹⁵.

El RIAL, tiene por objeto regular el proceso de formación de ley, así como la organización y el funcionamiento de la AL, de acuerdo con las facultades que le otorga la Cn. a partir del art. 121 Cn. hasta el art.132 Cn., el RIAL además establece que la autoridad máxima dentro de la misma AL es la junta directiva, conformada por una presidencia, vicepresidencias y secretarías, así como las atribuciones de cada una de las autoridades que conforman la junta directiva de la AL.

El resto de los integrantes de la AL es conformada por diputados y diputadas, el RIAL regula además el procedimiento para las faltas y enuncia las sanciones que puede incurrir cada diputado que contrarié el RIAL, los diputados además conforman comisiones legislativas que son las encargadas de

¹¹⁵ Jack Davies, *Legislative Law and Process in a Nut Shell*, 2° Edition, (Minn. West Publishing CO, 1986,) 140 y 141.

estudiar puntos específicos que les sean asignados, en este punto la conformación de las comisiones es plural, es decir, se conforman por representantes de las distintas fracciones políticas de la AL según el RIAL, en su art. 17 es derecho de los diputados y diputadas; recibir la información institucional que requieran para ilustrar sus iniciativas, así como su participación en el proceso de formación de la ley y en el trabajo de las comisiones.

Las comisiones emitirán dictamen de lo que se les ha encomendado y que servirá al pleno para ilustrarse de lo que deliberará, esto como parte también del Proceso de Formación de Ley, y como requisito del debido proceso legislativo, como requisito el RIAL manda a que el dictamen sometido a conocimiento del pleno debe estar firmado al menos por la mayoría de los miembros de la comisión, requisito que debe verificarse previo a la lectura del dictamen.

Es así como el RIAL debe entenderse como un instrumento jurídico, regulador e indicador del proceso de formación de ley, en su etapa legislativa, es decir una vez agotada la etapa de “iniciativa de ley”; y que servirá a los diputados para poder dar trámite a una iniciativa y trasladarla así al órgano Ejecutivo. Se conoce también a la AL como la creadora de leyes, pues entre sus facultades de legislar se encuentra la de estudiar, conocer, revisar, debatir y aprobar cuerpos normativos, de relevancia nacional y con efectos erga omnes, en su mayoría; los efectos de las leyes también son discutidos por los diputados, al ser representantes de sus votantes, están obligados a decidir en honor al pueblo.

2.4 Etapas del proceso de formación de ley

El derecho legislado, es el creado de forma distinta, del derecho consuetudinario,

se origina por actos legislativos, administrativos o judiciales o, la anterior definición abarca varias formas de creación de las normas jurídicas por el Estado, evidenciado la característica de la heteronomía; entendida esta como el proceso por el cual uno varios órganos del Estado formulan o promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a la que se le da el nombre específico de leyes¹¹⁶

La actividad de legislar es un proceso complejo, mediante el cual los órganos fundamentales del Estado ejercen el poder político, creando e imponiendo a los habitantes de este, normas generales garantizadas por la organización coactiva estatal. Teniendo presente que en el ordenamiento jurídico los órganos fundamentales según el art. 86 Cn. son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que en forma ordinaria intervienen los dos primeros en el proceso de formación de ley, como la norma general creada e impuesta por los órganos fundamentales del Estado de conformidad a los procesos establecidos en la Cn.

Es la Constitución de cada Estado, la que regula el proceso de formación de ley, por lo que este presenta diferencias de un sistema normativo jurídico a otro; pero al analizar las diferentes Constituciones, aparece fases que son comunes a todos los procesos de creación de leyes, presentando cada uno de ellos notas particulares que son sistematizadas por el derecho comparado; en El Salvador el proceso de formación de ley se divide en las fases siguientes: fase de iniciativa de ley, fase legislativa, fase ejecutiva y vigencia u obligatoriedad.¹¹⁷

¹¹⁶ Enrique R. Aftalion, Introducción al Derecho, 2ª Ed, (Aveledo Perrot, Buenos Aires, Argentina 1974)

¹¹⁷ Constitución de la República de El Salvador (El salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

Cada fase representa una sucesión de actos jurídicos, en los cuales se ejercitan derechos subjetivos públicos, se cumplen deberes jurídicos, todos ellos revestidos de formalidades prescritas en la Cn. de la República, en el RIAL y en el Código Civil.¹¹⁸ El cual establece que el proceso de formación de ley en el Título VI, capítulo I, sección segunda de la Cn. en su acápite la ley, su formación, promulgación y vigencia que comprende en forma general desde el artículo ciento treinta y tres al artículo ciento cuarenta y tres de la Constitución, pero además debe incluir las reglas especiales relativas a los tratados internacionales comprendido del artículo ciento cuarenta y cuatro al artículo ciento cuarenta y nueve, porque estos son ley de la República.

Debe advertirse que el desarrollo normal de dicho proceso puede verse interrumpido o alterado en su forma normal por determinadas situaciones, que se denominan incidentes del proceso de formación de ley.

2.4.1 Etapa de iniciativa de ley

Cuando se dan hechos sociales, económicos, políticos, educativos, corrientes doctrinarias etc., que constituyen causas o fuentes reales del derecho, estas motivan a sectores sociales, instituciones, funcionarios del Estado a preparar lo que se denomina anteproyecto de ley, trabajo que algunos doctrinarios la llaman fase preparatoria de la iniciativa de ley. Cuando en dicha fase interviene la población organizada como una iniciativa ciudadana o iniciativa popular, y formulan anteproyecto, por carecer de iniciativa de ley debe acudir a los organismos o funcionarios que si la tienen para que estos le den iniciativa

¹¹⁸ Este cuerpo normativo en su art. 1 CC., resume alguna de las ideas expuestas al definir ley de la siguiente manera art. 1.- la ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita en la Constitución, manda, prohíbe o permite Código Civil de la Republica de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1860).

de ley a tales anteproyectos¹¹⁹.

Iniciativa de ley consiste en la facultad y el hecho de proponer una ley al poder legislativo para su discusión y eventual sanción adecuándolo a la constitución iniciativa de ley es ejercitar el derecho subjetivo público, que la Cn. otorga a determinados funcionarios organismos estatales y organismos internacional regional, facultándolo para presentar al Órgano Legislativo proyectos de ley, cuyo ejercicio impone a este el deber de darle el trámite hasta rechazarlo o convertirlo en decreto legislativo y remitirlo al Órgano Ejecutivo.

2.4.1.1 Titulares de la iniciativa de ley

La Cn. en su art. 133, establece en cinco ordinales los titulares de la iniciativa de ley los cuales son:¹²⁰

1° Los diputados en forma absoluta, es decir están facultados para proponer proyectos de ley sin restricción alguna; siempre y cuando no invadan las competencias de los demás titulares de iniciativa, además, en un numero de diez como mínimo tienen la iniciativa para proponer reformas a la Cn., según el art. 248 Cn. por esta facultad exclusiva de iniciativa de reforma

¹¹⁹ Iniciativa, en esta fase Tinetti distingue dos sub fases a) La de los trabajos preparatorios y b) La de iniciativa, la primera que en nuestro país no haya merecido mayor atención, ni desde la perspectiva académica, ni desde la de los restos operadores jurídicos este vicio se puede evitar aplicando las técnicas de la llamada sociología legislativa, investigación social para legislar o para investigación socio jurídica; y la segunda, la subfase de iniciativa, es la fase introductoria e instauradora del proceso de formación de ley y la cual contempla nuestra Constitución. Constituye un requisito necesario para que el procedimiento se origine y consiste en el derecho que tienen ciertos órganos del Estado de presentar a la AL un proyecto de ley sobre una cuestión determinada, con la obligación de esta de deliberar y de resolver sobre él. Tinetti, Estudios Constitucionales, p 130.

¹²⁰ Constitución de la República de El Salvador (El salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

constitucional los Diputados son los funcionarios del Estado, que gozan de mayor amplitud en el ejercicio de este derecho subjetivo público, cuya única limitante es en materia presupuestaria, cuya iniciativa corresponde al Órgano Ejecutivo, facultad que reitera el art. 17 numeral 3° RIAL.

2° El presidente de la República por medio de sus ministros también en forma absoluta sin invadir competencias de otros titulares de iniciativa; pero carece de la iniciativa de reforma constitucional tiene la atribución exclusiva de presentar la iniciativa de ley, para la ratificación de tratados internacionales, como se desprende en lo prescrito de los art. 131 Ord. 7°, con relación al art. 168 Ord. 4° Cn. en el cual se faculta al Órgano Ejecutivo para celebrar instrumentos internacionales y someterlos a la ratificación del Órgano Legislativo; de igual forma tiene iniciativa de ley en forma exclusiva para presentar anualmente por medio del ministro de hacienda, el presupuesto de la nación art. 167 numeral 3°, en relación con el art. 131 Ord. 10°, ambos Cn. que debe formular el concejo de ministros cumpliendo con las normas contenidas en los arts. 226 y 227 Cn., especialmente las de equilibrio entre ingresos y egresos; y para su reforma si la iniciativa es de la AL debe consultar con el presidente de la República para garantizar la existencia de fondos y cuando se haga transferencia en diferentes ramos; como un incidente.¹²¹

3° La CSJ, de forma restringida limitándola a materia relativas al Órgano Judicial que comprende a) la jurisdicción y competencia de los tribunales, b) el ejercicio del notariado y la abogacía.

¹²¹ En algún caso se impone a determinada cartera del Estado el deber jurídico de dar iniciativa de ley a propuestas presentadas por determinados organismos como el deber del Ministerio de Educación, de dar iniciativa de ley a las propuestas de reforma de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, presentadas por la Asamblea General Universitaria art. 19 lit. B, de las atribuciones que dicha ley otorga a tal organismo.

4° Los consejos municipales en forma restringida únicamente en la formulación de sus tarifas de sus impuestos municipales lo cual constituye un elemento de la autonomía municipal según el art. 204 numero 6 Cn. facultad que está acorde con el art. 231 Cn. que prescribe que los impuestos y contribuciones deben ser impuestos mediante la ley.

5° Regula dos situaciones 1° el parlamento centroamericano, que formula la propuesta de anteproyecto y lo aprobara de conformidad a las normas de toma de decisiones del tratado constitutivo del mismo y otras instancias políticas, debiendo presentarlos a la AL por medio de los diputados del Estado de El Salvador, en dicho parlamento y 2° los diputados del Estado de El Salvador, en el parlamento, por iniciativa propia pueden presentar anteproyecto en ambos casos limitándolos a aspectos de integración humana, económica y cultural, con los demás estados del continente americano, y en especial con los del istmo centroamericano; y en el aspecto político en relación al ideal de reconstruir total o parcialmente la República de Centroamérica.

2.4.1.2 Formas de ejercer la iniciativa de ley

Los titulares de este derecho subjetivo público deben presentar por escrito sus anteproyectos a la oficina de recepción de correspondencia, la gerencia de operaciones legislativa de la AL, donde le pondrán una razón de recibido con el día y hora, entregándolo posteriormente a la JD por medio de los secretarios de las mismas, que tiene la atribución de ser los responsables de comunicar a la junta directiva, las notas oficiales, las mociones, dictámenes y solicitudes que se reciban, para integrarlas en las agendas de las sesiones de la AL, en los cuales leerán al pleno la correspondencia recibida, por lo tanto estas deben dirigirse a los señores secretarios de la JD, según los

artículos 15 numeral 2 y 4, y art. 72 RIAL,¹²² el Órgano Ejecutivo, el Órgano Judicial y las municipalidades lo hacen mediante oficio, que en contadas excepciones es presentado personalmente por los respectivos suscriptores de la iniciativa; los diputados en su mayoría los presentan personalmente exigiendo que los proyectos lleven por lo menos la firma de un diputado art. 73 inc., ultimo RIAL.¹²³

Cuando la sociedad civil por medio de asociaciones, instituciones o grupos de presión pretendan impulsar un proyecto de ley, o reforma a las existentes, deben avocarse a un diputado para lograr que este estampe la firma en la propuesta de anteproyecto de ley, y le otorgue iniciativa de ley en cumplimiento del expresado art. 73 RIAL corriendo el incidente que se presentaba hasta inicio de la legislatura 2003 a 2006, bajo la regulación del reglamento anterior al vigente en la actualidad el cual fue reformado en el año 2014 exigiendo la firma que diese iniciativa de ley evitando el incidente el cual consistía que al leer una pieza de correspondencia que contiene un anteproyecto de ley, alguno de los diputados manifestaba que se le daba iniciativa de ley se estimaba que avala la presentación por escrito acorde con la idea que la fase legislativa del proceso de formación de ley se inicia hasta que el pleno de la AL conoce en una sesión plenaria de los anteproyectos presentados, por lo que los diputados podían manifestar en ese momento al pleno que le dan iniciativa de ley a las piezas de

¹²² Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2005), artículos 15 y 72

¹²³ Debe entenderse que esta disposición que al referirse que toda correspondencia que debe conocer el pleno debe llevar por lo menos la firma de un diputado se refiere a proyectos de ley que no sean presentados por otros titulares de la iniciativa de ley esta misma disposición faculta a los diputados para adherirse a la iniciativa de ley en el momento de distribuir la correspondencia, presentándose este hecho como incidente en la iniciativa de ley, los diputados que después de esta oportunidad desean adherirse, únicamente consignaran su nombre apoyando el decreto.

correspondencia que contienen anteproyectos de ley carentes de iniciativa de ley presentados por individuos, colectividades o instituciones públicas o privadas, estimando que el diputado avala la presentación por escrito de la pieza de correspondencia.¹²⁴

2.4.1.3 Incidente de la formulación del anteproyecto por organismos carentes de iniciativa de Ley

El ordenamiento Jurídico faculta a organismos para la formulación de anteproyectos de ley, pero tales organismos carentes de iniciativa de ley, complementando esta facultad con el establecimiento del deber para un titular de iniciativa de ley de ejercer tal derecho subjetivo publico dándole iniciativa de ley a dicho anteproyecto, tal como es el caso de las reformas a la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, cuyo anteproyecto según el art. 19 lit. b de dicha ley pueden ser formulados por la Asamblea General Universitaria, y corresponde al Órgano Ejecutivo en el ramo de Educación darle iniciativa de ley.

2.4.1.4 Incidente de la formulación de anteproyecto de Ley por iniciativa ciudadana

Cualquier ciudadano, grupos de ciudadanos, sujetos jurídicos colectivos o particulares pueden formular anteproyectos de ley y presentarlos a titulares de la iniciativa de ley, especialmente diputados y lograr que alguno o algunos estampen sus firmas cumpliendo el requisito que exige el art. 73 del RIAL.

¹²⁴ Esta forma normal de darle iniciativa de ley a los proyectos de ley es el primer incidente que se presentaba en el proceso de formación de ley, lo cual tenía arraigo en una práctica consuetudinaria de nuestra Asamblea Legislativa, la nueva forma de actuar evita que el pleno pierda el tiempo escuchando la lectura de propuestas que no tendrán iniciativa de ley.

2.4.1.5 Incidente de la adhesión a la iniciativa de Ley

Los diputados están facultados para que, en la sesión de la AL, en el punto de distribución de la correspondencia, al conocer de la existencia de un proyecto de ley puedan adherirse a la iniciativa de ley en ese momento; posteriormente únicamente pueden tomarse los nombres como expresión de apoyo a proyecto, pero ya no intervienen en la iniciativa de ley que se limita a ese momento.

2.4.2 Fase Legislativa

Desde que un titular de la iniciativa de ley presenta a la gerencia de operaciones legislativas el anteproyecto de ley, este acto jurídico lo convierte en proyecto de ley iniciando la fase legislativa que comprende una serie de actos jurídicos, de análisis, ilustración, debate y decisión del pleno de la asamblea.¹²⁵ La cual para sesionar debe contar con la presencia de la mayoría de los diputados electos la mitad más uno del total de ochenta y cuatro diputados electos, son cuarenta y tres diputados según el art. 123 Cn. complementando con los arts. 4 y 66 RIAL y para tomar decisión será necesario el voto favorable de por lo menos 43 de los diputados electos excepto para los casos que requieren una mayoría calificada, como los dos tercios de votos favorables, para rechazar el veto presidencial según el art. 137 Cn. En la fase legislativa el proyecto debe seguir los trámites siguientes:

- a) lectura del resumen del proyecto de ley

Es el acto jurídico de carácter ilustrativo, realizado por el presidente de la JD de la AL, que lee un resumen del proyecto de ley, esta novedad trata de abreviar el tiempo en este punto de la agenda, superando la situación del

¹²⁵ Abelardo Torr , *Introducción al Derecho*, 14^a ed. (Aveledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2003)

reglamento anterior que exigía que normalmente se leyera la totalidad del proyecto de ley en lo que se denominaba primera lectura esto se complementaba con el deber que tienen los diputados de conocer los proyectos de ley para lo cual se les debe distribuir una copia según el art. 18 numeral 2 RIAL no se establece a quien se le impone el deber pero de acuerdo con los deberes de los secretarios de las JD.¹²⁶

2.4.2.1 Incidente de la lectura completa de la iniciativa de Ley

Si algún diputado solicita la lectura completa del proyecto de ley tal acto ilustrativo lo realizara uno de los secretarios de la JD de la AL leyendo al pleno legislativo el texto del proyecto, para que los diputados conozcan el contenido de los proyectos; según el art. 72 inc. 2° RIAL se ha establecido el deber para los secretarios de la JD de la AL de leer la correspondencia que se ponga en conocimiento del pleno legislativo, según el art. 15 numeral 4 RIAL en esta correspondencia debe incluirse los proyectos de ley.¹²⁷

2.4.2.2 Incidente de dispensa de trámite

En los puntos de distribución de la correspondencia en casos urgentes a petición de un diputado, la AL podrá acordar, la dispensa de trámites que es la gracia de omitir los tramites de dictamen de la comisión, como consecuencia no se dará lectura completa al proyecto, no se dará lectura del dictamen de la comisión por haberse omitido, exigiendo para tomar el acuerdo que se haya presentado por escrito la propuesta de decreto o acuerdo, entrando a

¹²⁶ Se deben presentar la correspondencia oficial a la JD para que este los integre a la agenda esta debe llevar los anexos lo cual realizara con el auxilio de la Gerencia de Operaciones Legislativa según el art. 15 numeral 2 RIAL., lo cual se complementa con el art. 12 numeral 12 RIAL., que establece la atribución deber para la JD., de formular la agenda.

¹²⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 31-2009* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009)

distribuirlo en la misma sesión según el art. 76 RIAL es probable que la actual regulación se preste a otorgar dispensa de tramites a leyes que ameriten un estudio exhaustivo y amplio dictamen para ilustrar al pleno legislativo.

b) Designación de comisión para dictaminar

Corresponde al presidente de la JD de la AL, la facultad para designar la comisión permanente de la AL que estudiara el proyecto y formulara dictamen para ilustración del pleno legislativo, la oportunidad para ejercitar esta facultad es después de la lectura del resumen de la correspondencia, porque en tal acto administrativo se distribuye la correspondencia todo ello según el art. 72 en relación al art. 51 y art. 13 numeral 6 RIAL y podrá remitirlo a cualquiera de las comisiones permanentes de la AL establecida según el art. 39 RIAL en las cuales se ha tratado de establecer todas las posibles áreas de trabajo legislativo de conformidad de las necesidades sociales.

2.4.2.3 Incidente de inconformidad con la comisión designada

Durante la distribución de correspondencia al ejercer el presidente de la JD de la AL la facultad de designar la comisión que debe dictaminar sobre un proyecto de ley, cualquier diputado que considere que el dictamen debe ser emitido por otra comisión permanente le solicitara al presidente que lo envié a la comisión que se considera que es la que debe dictaminar y el presidente escuchada la moción decidirá lo que a su juicio es pertinente tal como lo regula el art. 72 RIAL.¹²⁸

¹²⁸ Esta clase de moción es considerada especial o de orden y como consecuencia el diputado que presenta la moción tiene preferencia en el uso de la palabra art. 84 RIAL.

2.4.2.4 Incidente de traslado del expediente de un proyecto de Ley de una comisión a otra por iniciativa de la junta directiva de la asamblea legislativa

Desde que la resolución del presidente de la JD de la AL queda firme, esto es al cerrar la cesión de la AL interpretando de forma extensiva el art. 90 RIAL esto es que quedan firmes las resoluciones de la AL y de sus integrantes, podrá la JD de la AL tomar la decisión de trasladar el expediente de la comisión permanente designada por el presidente de la JD de la AL para dictaminar un proyecto de ley a otra comisión permanente, con el trámite de acordar la consulta con la comisión designada, y una vez, evacuada la consulta decidir el traslado a otra comisión, lo cual regula el art. 12 numeral 11 RIAL.¹²⁹

Reglamentariamente se regulan tres clases de comisiones en la AL las permanentes que son las que dictaminan sobre los proyectos de ley demás correspondencia que requieran acuerdos o decretos legislativos; las transitorias creadas por la junta directiva de la AL para todo el periodo legislativo, no expresa el reglamento cuál es su función; las ad-hoc creadas por la JD de la AL para un trabajo concreto y las especiales nombradas por la AL, para investigar un problema de trascendencia nacional; según lo expresan los arts. 12 numeral 9, 38, 39 y 54 del RIAL.¹³⁰

¹²⁹ La oportunidad para tomar la resolución del traslado es desde el cierre de la sesión en la cual el presidente designo la comisión que debe dictaminar hasta la sesión en que el dictamen es aprobado o rechazado; este incidente se relaciona con otro incidente que vera posteriormente.

¹³⁰ En relación con los artículos 131 Ord. 32 Cn., que regula las comisiones especiales, dotándolas con facultades imperativas para los funcionarios públicos, empleados públicos, miembros de la fuerza armada y cualquier particular que sea citado para declarar según el art. 132 Cn., y en el caso de los antejuicios se nombrara una comisión especial para que instruya el informativo correspondiente art. 128 RIAL.

Las comisiones permanentes estarán integradas por el número de miembros que determine la JD de la AL consultando con los coordinadores de los grupos parlamentarios procurando guardar la proporcionalidad de dichos grupos según el art. 12 núm. 8 RIAL estas comisiones, se organizan nombrando de entre sus miembros un presidente, un secretario, un relator; los demás serán vocales, en el actual reglamento se establecen sus funciones según los arts. 40, 41, 42, y 43 RIAL destacando entre sus funciones las siguientes: la del presidente presidir las sesiones de la comisión, dirigir el trabajo de la comisión; la del secretario llevar el registro de actas y redactar los dictámenes, así como leerlos al pleno legislativo; la del relator explicar e ilustrar al pleno legislativo sobre el dictamen.

Las comisiones sesionaran con la asistencia de la mayoría de sus miembros; cada comisión tratara de armonizar la agilidad en el despacho de los dictámenes con el estudio reflexivo y sistemático de los mismos, para lo cual reformularan las normas internas para su funcionamiento art. 40 RIAL para realizar sus actividades, cada comisión, contara con personal técnico que estará presente en las sesiones de comisión colaborara en la sistematización de actas, de expedientes, en la redacción de dictámenes, verificar la autenticidad de acuerdos y actas de la comisión, de los decretos que se envíen al ejecutivo en relación a lo aprobado por el pleno legislativo, así como la autenticidad de la publicación del decreto sancionado, y si encuentra diferencias debe informarla a la JD de la AL y al presidente de la correspondiente comisión legislativa.¹³¹

Según la disposición y actitud de quien dirigirá o integren una comisión, su labor será de mayor eficiencia, en cuanto a la agilidad para formular los

¹³¹ La AL deberá nombrar personal especializado que deberá revisar los acuerdos y actas de cada comisión según lo establece el art. 46 RIAL.

dictámenes y la calidad de los mismos; el reglamento actual establece las siguientes formalidades mínimas para el dictamen de la comisión: 1) nombre de la comisión, 2) el número de expediente; 3) el número correlativo del dictamen; 4) relación del asunto que se trata; 5) la relación del trabajo realizado; 6) los argumentos y razones por los que dictamina; 7) el dictamen debe ser firmado por la mayoría de los miembros de la comisión permanente como mínimo, de no cumplir este requisito, no puede sometido a conocimiento de pleno y 8) acompañar el respectivo proyecto de decreto o acuerdo sin este requisito no podrá aprobarse el dictamen.¹³²

El dictamen es la opinión que emite la comisión sobre un proyecto de ley, como consecuencia del estudio sistemático del mismo, para ilustrar el pleno legislativo¹³³ el cual puede ser favorable para ser aprobado en su totalidad, favorable parcial para que se apruebe modificándolo en cuyo caso debe acompañarse al dictamen la nueva propuesta de decreto, acuerdo o resolución; o ser desfavorable proponiendo su rechazo según se desprende de lo que ocurre en la práctica y de los arts. 62, 69 y 68 RIAL por el criterio de autoridad de quien ha realizado un análisis y estudio reflexivo sobre un tema, el pleno legislativo generalmente vota según la recomendación del dictamen de la comisión, a excepción que existan intereses que sean defendidos por la mayoría de los diputados.

2.4.2.5 Incidente del dictamen dentro de la misma sesión plenaria

Después de la lectura del resumen del proyecto de ley, o en el desarrollo de

¹³² Cumplidas estas formalidades el dictamen se remite a la JD., para incluirlo en la agenda acompañándolo del respectivo expediente compaginado, foliado y asegurado arts. 52 Y 69 RIAL., el plazo para que la comisión emita dictamen dependerá de la extensión y complejidad del proyecto de ley, como una medida de control, las comisiones deben informar cada tres meses al pleno legislativo sobre el trabajo realizado en el cual informaran sobre los proyectos de ley dictaminados y los expedientes, y además el cumplimiento de plazos.

¹³³ El dictamen es de carácter ilustrativo no es de carácter obligatorio, pudiendo el pleno decidir lo contrario a lo recomendado en el dictamen.

una sesión, el pleno legislativo si la urgencia del caso lo ameritare, podrá acordar que la comisión respectiva elabore el dictamen de dicho proyecto de ley, lo cual hará durante el desarrollo de la sesión o durante el receso según el art. 71 RIAL.

2.4.2.6 Incidente de dictamen parcial

En los casos de expediente complejos, podrán presentarse que la comisión permanente encargada de dictaminar sobre un proyecto de ley emita dictamen solo sobre, alguno o algunos aspectos o partes del proyecto de ley, y dicho dictamen parcial se someta a la aprobación del pleno legislativo, una vez aprobado el dictamen parcial, la comisión continuara el estudio del proyecto de ley, para emitir el respectivo dictamen.

2.4.2.7 Incidente de traslado del expediente a otra comisión

Tal y como lo establece el art. 72 en relación al art. 13 núm. 6 del RIAL corresponde al presidente de la JD de la AL determinar la comisión permanente, que deberá emitir dictamen sobre un proyecto de ley, desde que dicha decisión queda firme, esto es al finalizar la sesión, puede presentarse el incidente de traslado de un expediente de la comisión designada a otra, lo cual se podría dar, en dos situaciones: 1° por iniciativa de la JD de la AL como lo establece el literal “b” de la fase legislativa; 2° cuando a iniciativa de las comisiones se pretende declinar de conocer o inhibir a otra comisión de conocer sobre un proyecto de ley, así la comisión designada para dictaminar puede llegar a la conclusión que no le compete conocer sobre el proyecto de ley que le ha sido asignado, y pretende declinar de dictaminar sobre un proyecto de ley, acordado por la

mayoría de sus integrantes hacerlo del conocimiento de la JD de la AL y esta decidirá lo que considere procedente.¹³⁴

2.4.2.8 Incidente de recepción de ilustración e información

Eventualmente la comisión puede tratar de informarse sobre los diferentes aspectos de un proyecto de ley y reglamentariamente se le dan varias opciones: si la comisión lo estima conveniente, además de la asesoría técnica permanente, bajo la responsabilidad de la gerencia de operaciones legislativa podrá solicitar se nombre asesores eventuales especializados para temas de proyectos de ley específicos que requieran de tal asesoría, para tal efecto se ha establecido el fondo de asesoramiento técnico especializado, tal como lo expresa el art. 47 RIAL¹³⁵; además las comisiones permanentes pueden solicitar a la JD de la AL le provea de recursos económicos dentro de los límites presupuestarios, para organizar y realizar eventos de consulta pública sobre los proyectos de ley en estudio

c) Lectura del dictamen de la comisión

En el orden de las agendas de las sesiones del pleno legislativo una vez evacuado los puntos de establecimiento de quorum, aprobación de la agenda, lectura y aprobación de las actas de la sesión o sesiones anteriores, el cuarto punto es el conocimiento de los dictámenes de las comisiones,

¹³⁴ Si una comisión considera que le corresponde dictaminar sobre un proyecto de ley cuyo expediente fue asignado a otra comisión para dictaminar, para efectos que esta última se inhiba de conocer, acordara solicitar a la JD., de la AL., que ordene trasladar el expediente de la comisión originalmente designada a la comisión que lo está solicitando, en cuyo caso la JD., decidirá lo que estime procedente como lo regula el art. 53 RIAL.

¹³⁵ Otra situación de ilustración para las comisiones se canaliza mediante audiencias que conceden a ciudadanos individualmente considerados o como representantes de sectores, interesados en un proyecto de ley y que soliciten tal audiencia de tal forma que sus exposiciones orales, escritas o por cualquier otro medio ilustren a las comisiones según lo permite el art. 49 RIAL.

orden que puede ser modificado por acuerdo del pleno legislativo; según los arts. 66, 67, 68, 69 y 77 RIAL al entrar a la lectura de un dictamen, deberá la JD verificar que el dictamen, este firmado por lo menos por la mayoría de los integrantes de la comisión permanente que dictamino sobre el proyecto de ley y que al dictamen fue anexado el respectivo proyecto de decreto o acuerdo como lo prescribe el art. 69 RIAL inmediatamente el secretario de la comisión permanente que emitió el dictamen, realiza el acto jurídico de leer al pleno el dictamen de la comisión para que estos se ilustren con el análisis hecho con base a la información y asesoría que se menciona en el literal “c” de la fase legislativa; según lo regulado en los arts. 42 núm. 8, en relación al 69, 70, y 80 RIAL.¹³⁶

2.4.2.9 Incidente de dictamen paralelo

El día 29 de junio de 2006, el grupo parlamentario del frente Farabundo Martí para la liberación nacional, presento un dictamen disidente del presentado por la comisión de hacienda porque este último presentaba un proyecto de decreto para eliminar el subsidio a los buses que prestan servicio de transporte público, argumentando el grupo parlamentario del FMLN, que el proyecto que presentaba la comisión de hacienda carecía de iniciativa de ley; porque dos miembros de dicho grupo parlamentario, presentaron una propuesta para prorroga la vigencia del decreto que establecía dicho subsidio, razón por la cual presentaron una propuesta de dictamen acorde

¹³⁶ La lectura del dictamen dará a los diputados elementos de juicio para el debate y para tomar la decisión más adecuada, el dictamen tiene un carácter ilustrativo no obliga a los legisladores a decidir conforme al mismo, pero en la práctica por el criterio de autoridad de quien estudia y analiza una materia o un caso, el contenido del dictamen incide en las decisiones. En el desarrollo de las decisiones de la AL, no se le da cumplimiento al reglamento y aparece leyendo los dictámenes el relator de la respectiva comisión permanente, que lo podría ser si sustituyera el secretario de la comisión, como lo permite el art. 43 núm. 2 RIAL

con el proyecto de ley que si estaba respaldado con una iniciativa de ley; lo correcto habría sido presentar un dictamen desfavorable, y presentar una moción por escrito durante la discusión, como lo permite el art. 89 en relación al art. 82 numeral 6 RIAL; es probable que este precedente genere presentación de dictámenes paralelos diferentes al presentado por la comisión, y genere reformas legales, como el derecho de publicar el dictamen de una minoría parlamentaria.

2.4.2.10 Lectura completa del proyecto de Ley

Para la ilustración del pleno de la AL y que cada diputado conozca sobre el contenido de un proyecto de ley sobre el cual votara, uno de los secretarios realiza el acto jurídico de leer al pleno el texto completo del proyecto, de ley, según lo regula el art.15 numeral 4, en relación al 70, 72 y 80 RIAL lo cual es complementado con la entrega a cada diputado de una copia del proyecto de ley, que debe ser entregada con la debida antelación, tal como lo regulan los art.80 y 18 numeral 2 RIAL; con la lectura del dictamen y el proyecto, se pretende que los diputados tengan elementos de juicio para discutir el proyecto de Ley.

2.4.2.11 Discusión

La discusión es el acto por el cual el Órgano Legislativo delibera acerca de las iniciativas a fin de determinar si deben o no ser aprobados.¹³⁷ Es el debate que se desarrolla entre los legisladores reunidos en sesión con el quorum establecido en el art. 123. Cn. exponiendo según sus conocimientos experiencia, intereses personales gremiales, políticos o de cualquier naturaleza los pros y los contras para aprobar o rechazar el proyecto.

¹³⁷ Eduardo García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, 58ª Ed (Editorial Porrúa, México, 2005)

Pero la práctica de los congresos, senados, parlamentos, asamblea o cámaras de los diferentes países ha evidenciado que esta etapa se llegue a muchas confrontaciones personales haciendo a un lado los proyectos en discusión, perjudicando la calidad técnica de las leyes que se aprueban así como la oportunidad y concordancia con los intereses de la población; en la medida que esta práctica es superada, mejor el contenido y aplicabilidad de las leyes coincidiendo en mayor grado con los intereses de la sociedad.

Las únicas referencias que se encuentran en el texto constitucional son las que aparecen en los art.123,125,135 y 137 que establece la cantidad de diputados para deliberar y les otorga una amplia libertad para expresar, y hacer referencias a la deliberación, sin establecer ningún lineamiento sobre el desarrollo de la discusión: pero el reglamento regula los aspectos de oportunidad y tiempo que se otorga a cada miembro del pleno en su participación, en la discusión así:¹³⁸

El actual reglamento ha modificado el número de participaciones y el límite de tiempo a la intervención de los diputados en la discusión; así cada diputado podrá intervenir una vez sin límite de tiempo, y una réplica de 5 minutos art. 82 numeral 1 y 8 RIAL en la práctica los diputados intervienen las veces que estiman convenientes, y por el tiempo que quieran, hasta el momento ningún de ellos, han hecho uso de la facultad establecida en el art. 81 RIAL de pedir se observe lo prescrito en el reglamento , el cual en este

¹³⁸ En lo que respecta a la discusión ha sido la jurisprudencia de la honorable Corte Suprema de Justicia la que se ha referido y desarrollado en reiteradas ocasiones esta etapa argumentando que existen principios Constitucionales que deben de respetarse tales como el Principio democrático, el pluralista, el de publicidad, el de contradicción y libre debate y la seguridad jurídica; principios que legitiman la creación normativa y que, a través del procedimiento legislativo, se buscan garantizar

punto no tiene eficacia jurídica.¹³⁹

2.4.2.12 Incidente de observaciones

Durante la discusión del proyecto, los diputados podrán hacer las observaciones que estimen pertinentes al proyecto de ley, y las formularán por escrito en el desarrollo de la misma sesión, para someterlas a discusión y aprobadas o rechazadas, facultando al mocionante para argumentar y explicar ampliamente la moción, arts.80 y 82 numeral 6 RIAL.

2.4.2.13 Incidente de autorizar la intervención ciudadana

Si un ciudadano solicita por escrito intervención en la discusión de un determinado asunto, la JD al informar al pleno legislativo propondrá el tiempo que debe durar la intervención, y la asamblea autorizara la intervención, y podrá ampliar el tiempo para la intervención del ciudadano la cual iniciara una vez finalice la lectura completa del proyecto de ley; si el ciudadano no respeta la moral o el orden o se sale del tema, será reconvenido por el presidente de la Asamblea a acatar, si no lo hiciere deberá abandonar la sesión, como lo establece el art.78 RIAL.

2.4.2.14 Incidente de ilustración por el relator de la comisión o miembros de la comisión

Si un diputado solicita que el relator de la comisión que dictamino sobre un

¹³⁹ El Art. 81 RIAL. Establece una regla parlamentaria para evitar la dispersión del trabajo legislativo según la cual iniciada la discusión de un punto no se permitirá discutir otro mientras no se agote el punto en discusión; la discusión se inicia después de la lectura del dictamen y el proyecto de ley; pero el Art. 70, faculta al pleno Legislativo para posponer la discusión mediante acuerdo; completamente lo anterior, se establece que la discusión se realizara en forma clara y metódica, será por artículos, facultando a la AL acordar realizar la discusión por capítulos.

proyecto de ley explique e ilustre al pleno legislativo sobre dicho proyecto, este lo hará en ejercicio de la atribución que le otorga el art.43 numeral 1 RIAL de igual manera los demás miembros de la comisión están facultados para explicar e ilustrar al pleno legislativo para defender su dictamen, pudiendo utilizar para tal fin apoyo tecnológico previa autorización del presidente de la JD art.82 numeral 6 RIAL.

2.4.2.15 Votación

Es el acto jurídico por el cual los diputados se pronuncia individualmente por la aceptación o rechazo de un proyecto de ley¹⁴⁰, reglamentariamente, para votar los diputados deben estar en su respectivo curul, y podrá efectuarse la votación en dos formas de votación, la primera que no registra para el público el voto de cada diputado y que comprende dos situaciones a mano alzada, por medio electrónico o cualquier otro sistema establecido previamente, y la segunda en la cual cada diputado es llamado por su nombre y de viva voz emitirá su voto que es la denominada nominal y publica art.85 y 86 RIAL esta última es la forma de votar, la constitución prescribe esta forma de votación, o por acuerdo de la AL no exige que la votación sea nominal y publica.¹⁴¹

2.4.2.16 Incidente de reconsideración de la votación

Si un proyecto de ley no alcanza el número de votos para ser aprobado, se

¹⁴⁰ Ramiro Borja y Borja, Teoría General del Derecho y del Estado, (Artes Gráficas, Buenos Aires, 1977)

¹⁴¹ Como en el nombramiento de designados a la presidencia de la república, magistrados de la Corte suprema de Justicia, Corte de Cuentas, y todas aquellas elecciones de segundo grado, decretar la suspensión de garantías constitucionales o reestablecerlas antes de que transcurran los treinta días, art. 131 ordinales 17°, 19° y 27° Cn. En cuyo caso cada diputado deberá ser llamado por su nombre y en el acta debe constar el nombre de cada diputado y el sentido en que este voto, esto es votando a favor, votando en contra o absteniéndose de votar.

considera rechazado, y debe pasar al archivo; pero en la sesión plenaria puede acordar reconsiderarlo y acordar conocerlo de nuevo, o remitirlo a la comisión para que amplíe el estudio del proyecto; si el dictamen de la comisión es desfavorable, y no alcanza votación, se remitirá nuevamente a la comisión, según el art. 89 RIAL esta disposición no viola el art. 143 Cn. El cual establece que en ese caso deben transcurrir seis meses para conocer de nuevo el proyecto, y se refiere al caso que la mayoría de los diputados se pronuncie contra la aprobación de un proyecto de ley, y no al caso que no alcance votación suficiente.

2.4.2.17 Incidente del voto razonable

Una vez realizada la votación los diputados podrán solicitar que se consigne en el acta su voto razonado, pudiendo dictarlo en el momento, o anunciar que lo razonara y presentarlo por escrito para la siguiente sesión art. 87 RIAL.

2.4.2.18 Incidente de repetición de la votación

Después de efectuar la votación, si existe alguna duda sobre el número de votación para determinar con exactitud el número de votos, y que los diputados han votado libremente sin coacción alguna.

2.4.2.19 Aprobación

Es el acto jurídico político por el cual el Órgano Legislativo acepta un proyecto de ley concurriendo la mayoría de los diputados con su voto favorable, expresando la voluntad política del Estado de convertir el proyecto de ley en ley de la República, como consecuencia se genera el deber

jurídico de formular el correspondiente decreto legislativo para darle continuidad al proceso de formación de ley.¹⁴²

El quórum mínimo para sesionar válidamente es la mitad más uno de los diputados electos, es decir, cuarenta y tres diputados y el número mínimo de votos para aprobar un proyecto de ley también es de cuarenta y tres, según el art. 123 Cn. Y 4 RIAL, pero para aprobar determinados decretos se exige mayoría calificada, por ejemplo, la ratificación de un tratado internacional en que se discuten límites requiere, el voto de tres cuartas partes de los diputados electos que son sesenta y tres votos favorables según el art. 147 Cn. Así para ratificar un decreto legislativo vetado por el presidente de la Republicase requiere el voto favorable de los dos tercios de los diputados electos, ósea cincuenta y ocho según el art. 137 Cn. Suspende las garantías constitucionales requiere de dos tercios de votos según los arts. 29 y 131 Ord. 27° Cn.¹⁴³

2.4.2.20 Incidente rechazo del proyecto de Ley

El proceso de formación de ley puede llegar a su final por el rechazo del proyecto de ley, en dos casos el primero por concurrir el voto de la mayoría contra el proyecto, y el segundo caso por no concurrir la voluntad de los diputados en el número mínimo para su aprobación; y para evitar una infructuosa o impertinente reiteración del ejercicio del derecho subjetivo público de la iniciativa de ley, el proyecto no puede ser presentado válidamente, hasta transcurrir seis meses, esto da la facilidad, que transcurrido ese tiempo,

¹⁴² Jose Albino Tinetti, et. al. Manual de Derecho Constitucional, (Centro de Investigación y Capacitación, Proyecto de Reforma Judicial, San Salvador, 1992) 148

¹⁴³ Además de las disposiciones constitucionales mencionadas, hacen referencia a la aprobación legislativa los arts., 134 y 135 Cn. Presentándola como una consecuencia de la discusión y como el supuesto del decreto legislativo.

se logre el consenso para la aprobación, se hayan modificado las circunstancias que motivaron el rechazo, o se haya modificado la relación del proyecto para facilitar a la aprobación, teniendo fundamento práctico la regulación establecida en los arts. 143 Cn. y 96 RIAL.

2.4.2.21 Decreto legislativo

Aprobado un proyecto de Ley el art. 15, numeral 7 RIAL establece el deber para las secretarías de verificar con prontitud el trámite del respectivo decreto legislativo, en cuya redacción debe colaborar un técnico de la comisión permanente que dictamino sobre el proyecto de ley verificando la autenticidad del texto que se envíe para sanción al Órgano Ejecutivo; el decreto legislativo es la forma en que la AL documenta la fase legislativa del proceso de formación de ley.¹⁴⁴

El decreto legislativo contiene el texto del proyecto de ley el cual tendrá las formalidades siguientes: un número para el respectivo periodo legislativo; el decreto tendrá los considerandos, en los cuales se resumen las causas que motivaron el decreto, generalmente fuentes materiales y fundamentos constitucionales; la nominación de quienes le dieron iniciativa de ley y si los hubiere quienes apoyaron el decreto, a continuación se incluye el articulado que según la extensión del decreto tendrá títulos, capítulos y secciones para agrupar los artículos., finalizando con el lugar, fecha y firma de por lo menos la mayoría de los miembros de la JD de la AL, deben formularlo en tres ejemplares: uno para el archivo y dos para enviarlos al presidente de la República; según el art. 134 Cn. Y arts. 12 numeral 14, art. 91, 92 y 93 RIAL la AL tiene un plazo

¹⁴⁴ El técnico que será nombrado tendrá que ser una persona idónea en la materia a legislar, quien se convertirá en un filtro legal que revisara el producto legislativo y colaborara en las comisiones permanentes de la AL art. 46 RIAL.

de diez días hábiles para remitir el decreto al Órgano Ejecutivo según el art. 135 Cn. Llegando a su fin la fase legislativa, no estableciendo consecuencias jurídicas por el tiempo del plazo.

2.4.3 Fase ejecutiva

Una vez que el presidente de la República recibe el decreto legislativo, se inicia la fase ejecutiva con lo cual los distintos actos sucesivos del proceso de formación de ley expresan el ejercicio del poder político otorgado a dicho funcionario, actos que otorgan autenticidad y actos administrativos de comunicación para los cuales se han establecidos plazos para ser realizados, la inactividad una vez transcurridos los periodos de tiempo establecidos en la Cn. producen efectos jurídicos orientados a completar el proceso de formación de ley, las etapas de la fase ejecutiva son:

2.4.4 Sanción

Es la aceptación de una iniciativa de ley por el poder ejecutivo acto que corresponde al presidente de la República quien puede negar sanción a un proyecto o admitirlo ejercitando el derecho subjetivo público de veto o el de devolver al Órgano Legislativo con observaciones. Sanción¹⁴⁵ es el acto jurídico político por el cual el presidente de la República da el conocimiento positivo, al decreto legislativo, expresando la voluntad política de convertirlo en ley de la Republica, a efecto que continúe el proceso de formación de ley.

El régimen presidencialista que se refleja en la mayoría de constituciones del continente americano, otorga al jefe del ejecutivo una serie de derechos subjetivos público, entre los cuales destaca el que permite al ejecutivo

¹⁴⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 1-87* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

controlar el trabajo del denominado primero órgano del Estado, por tener la representación al menos teóricamente, de muchos sectores de la sociedad control que ejerce mediante la sanción como etapas del proceso de formación de ley; al presidente de la República, se le impone un término de ocho días hábiles para sancionar el decreto legislativo, asimismo dentro de ese término se le faculta para ejercitar los derechos de veto y devolución con observaciones; si el jefe del Órgano Ejecutivo no lo sanciona ni ejercita dichas facultades que constituyen incidentes en el proceso en estudio se tendrá por sancionado el decreto legislativo, oficiosamente se le da continuidad al proceso de formación ley.¹⁴⁶

Según los arts. 137 y 168 numeral 8° Cn. La sanción es parte del control mutuo entre los órganos del Estado, planteado por los franceses en el sistema de pesos y contrapesos.

El presidente de la República si no encuentra observaciones deberá sancionarlo según el art. 136 Cn. la sanción, se realiza con estampar la firma del presidente en los dos ejemplares del decreto legislativo, según lo expresa el art. 137 Cn., la cual debe ser refrendada por el Ministerio del ramo correspondiente, para darle autenticidad, según el art. 163 Cn. y será este último funcionario el responsable de la devolución a la AL y de enviarlo al DO, para la publicación.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Superando la inactividad del órgano ejecutivo, mediante una sanción tacita o presunta al transcurrir el termino de ocho días hábiles, lo que nos lleva a concluir que este derecho subjetivo público de sancionar las leyes constituye simultáneamente su deber jurídico para el presidente de la Republica, que si no tiene motivos para vetar o devolver con observaciones debe sancionarla.

¹⁴⁷ En la práctica esta firma es puesta en una resolución, en la cual el presidente de la Republica, ordena publicar el decreto legislativo, dificultando diferenciar la sanción de la promulgación, que se expresa con la resolución en la cual se ordena la publicación del decreto legislativo en las primeras constituciones en la Republica desde la de 1824 aparece el senado como un organismo consultivo de la AL, y a este correspondía la sanción, por lo que se distinguía claramente una etapa de la otra; en la actualidad la documentación de ambas etapas se confunden.

2.4.4.1 Incidente de sanción tácita

El presidente de la República al recibir los dos ejemplares del decreto legislativo, si no tiene objeciones, debe sancionarlo, según lo expresa el art. 135 Cn. el cual se complementa con el art. 136 Cn. que establece si el presidente de la República no encontrare objeción firmara los dos ejemplares y devolverá uno a la AL y dejara el otro en su archivo; y según el art. 137 Cn.

El presidente de la República deberá sancionarlo en forma expresa, vetarlo o devolverlo con observaciones en el plazo de ocho días hábiles y en caso de transcurrir el plazo de ocho días hábiles y no realice ninguna de las acciones mencionadas, omitiendo la devolución, la disposición constitucional a previsto el efecto jurídico de tener por sancionado el decreto legislativo.

En conclusión, la inactividad del presidente de la República para devolver el decreto legislativo sancionado, vetado u observado en el plazo de los ocho días hábiles que la ley le confiere genera el efecto jurídico de tenerlo por sancionado, y que el presidente de la República expresó su voluntad de sancionarlo tácitamente, porque conoce el efecto jurídico de su inactividad.

2.4.4.2 Incidente de veto

El vocablo latino veto significa detener, prohibir, oponerse, el derecho de veto del poder ejecutivo no es más que una especie de recurso de revisión con efecto suspensivo¹⁴⁸ y podemos definirlo como el derecho subjetivo público que la constitución otorga al presidente de la República, para rechazar un proyecto de ley. Para el ejercicio de este derecho subjetivo, el art. 137 Cn. únicamente exige que lo haga en el plazo de ocho días hábiles, que lo haga por escrito, puntualizando las razones del veto; por lo que puede objetarlo en

¹⁴⁸ Torr , *Introducción al Derecho*,134

su totalidad o en partes de este; pero devolverá el decreto legislativo suspendiendo El Proceso de Formación de Ley. Tal escrito no es decreto, resolución ni orden, por lo que no requiere de la refrenda del respectivo ministro; en la práctica algunos vetos llevan la firma del respectivo ministro.

El trámite del veto por inconveniencia desde que el presidente de la República lo presenta a la oficina de recepción de correspondencia, es el mismo del proceso de formación de ley, y en la votación, puede darse la posibilidad que la mayoría vote en contra del proyecto, finalizando el proceso de formación de ley con la votación desfavorable; o que no alcance los votos requeridos para su ratificación, pero si por lo menos dos tercios de los diputados electos ósea cincuenta y seis votan a favor de ratificar el decreto vetado, lo remitirán nuevamente al presidente de la República este deberá sancionar, promulgarlo y mandarlo a publicar como lo establece el art. 137 Cn.

Veto por inconstitucionalidad sigue el mismo trámite expresado en el párrafo anterior, variando desde el momento en quien el presidente de la República recibe el decreto legislativo, ratificada la misma forma porque el presidente de la República tiene el deber jurídico de dirigirse la CSJ dentro del plazo de tres días hábiles y esta mandara a oír tanto al Órgano Legislativo como al presidente de la República y en el plazo de quince días hábiles debe dictar sentencia, declarando si el decreto legislativo es constitucional o inconstitucional, al declararlo constitucional el presidente de la República lo debe sancionar y ordenar su publicación, como lo establece el art. 138 Cn., si lo declara inconstitucional, finaliza el proceso de formación de ley en esa forma.

2.4.4.3 Incidente devolución con observaciones

El presidente de la República tiene el derecho subjetivo público de devolver

el decreto legislativo, haciéndole observaciones, de tal manera que una vez subsanada tendrá la disposición para sancionarlo; de tal forma que no rechaza el proyecto, sino que solicita se modifique para sancionarlo; en este caso el trámite, una vez devuelto, es el mismo del proceso de formación de ley, y luego podrá hacer las modificaciones solicitadas por el presidente, o puede mantener el texto del decreto tal y como lo aprobó en la primera oportunidad; bastando en ambos casos una mayoría simple para la aprobación; una vez devuelto al presidente de la República, este debe sancionarlo y hacerlo publicar. Si el decreto no alcanza mayoría para ser modificado o ratificado, quedara rechazado y finalizado el proceso de formación de ley, aplicándole el art. 143 Cn.

En estos casos el decreto vetado u observado conservará el número original pero el decreto en el cual se ratifica llevará un nuevo número el cual deberá publicarse con el texto del decreto art. 97 RIAL.

2.4.4.4 Promulgación

Decreto por el cual el poder ejecutivo manda a cumplir la ley¹⁴⁹, es el acto jurídico por el cual el órgano ejecutivo da fe que el decreto legislativo sancionado¹⁵⁰, ha llenado todas las formalidades exigidas por la Cn. de la República, y que por lo tanto debe completar El Proceso de Formación de Ley, ordenando su publicación y convirtiéndose en ley de la República; de acuerdo con el texto constitucional desde la promulgación adquiere la calidad de ley, porque el art. 139 Cn., expresa el termino para publicar las leyes, lo cual quiere decir que lo que se va a publicar es la ley, pero lo cual no es obligatoria según lo expresa el art. 140 Cn.

¹⁴⁹ Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*,85

¹⁵⁰ Marco Gerardo Monroy Cabra, *Manual de Introducción al Derecho*, (Editorial TEMIS, Bogotá, Colombia, 1971)

La Cn. no define que es la promulgación¹⁵¹, pero la menciona en sus arts. 140 y 163 número 8° Cn. estableciendo la condición necesaria para la obligatoriedad de la ley y deber del órgano ejecutivo de promulgar.

Históricamente la sanción y la promulgación correspondían a órganos distintos; si la sanción en el orden constitucional inicialmente correspondían al senado, órgano consultivo intermedio entre el Órgano Ejecutivo y Legislativo; en la actualidad por corresponder a un solo órgano ambas etapas no se distingue en el texto de la ley ambos pasos que deberían tener resoluciones diferentes, por lo que tienden a confundirse; otra referencia a la promulgación lo hace el art. 6 CC el cual confunde promulgación con publicación y que establece que la fecha de la promulgación será la fecha del periodo oficial en el que se publica el texto de la ley.

2.4.4.5 Publicación

Es el acto por el cual la ley aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla; la publicación se da en el DO es dar a conocer materialmente a los habitantes del estado el texto de la ley para que la cumplan. Publicación que generalmente se hace en el DO, pero la Cn. autoriza la publicación en los periódicos de circulación nacional; previendo situaciones que impidan la publicación en el DO o que el Órgano Ejecutivo no cumpla con el deber al director del DO por conducto al respectivo ministro, según los arts. 135, 139, 163 y 168 numeral 8° Cn. lo cual prevalece sobre el arts. 6 y 7 CC.

¹⁵¹ La promulgación se debe entender para el ordenamiento jurídico salvadoreño como el acto inmediato en el cual el presidente de la República estampa su firma ordenando la publicación de la ley.

La publicación¹⁵² completa la fase ejecutiva y para unos autores desde ese día tiene carácter de ley aun cuando no esté vigente el termino para publicar las leyes es de quince días hábiles posteriores a la sanción expresa o tácita.

2.4.4.5.1 Incidente de publicación de la Ley por el presidente de la asamblea legislativa

Si el presidente de la República omite la acción de enviar a publicar la ley dentro de los quince días hábiles posteriores a la sanción, transcurrido el termino, faculta al presidente de la AL para hacerlo publicar en el DO o cualquier otro periódico de mayor circulación. Según el art. 139 Cn. Previniendo que el presidente de la República obstruya la publicación en el DO porque la imprenta nacional es una dependencia del Órgano Ejecutivo y el director de esta, subalterno al presidente de la República, o previniendo cualquier otra dificultad que impida la publicación en el DO.

2.4.4.5.2 Incidente de publicación con errores

En el hecho material de dar conocer a la población la ley publicándola, puede presentarse el incidente de error en la publicación; debiendo realizarse una nueva publicación, en el plazo de diez días art. 141 Cn., Lo cual constituye una aberración jurídica porque no se ha previsto los efectos de no repetir la publicación en ese lapso de tiempo, no pudiendo tenerse nunca por ley una publicación que contenga errores, porque esto no es lo que aprobó la AL ni lo que sanciono el Órgano Ejecutivo consecuentemente la aplicación, podría ser acatada de inconstitucional y abre la posibilidad de una declaratoria de inconstitucionalidad del texto publicado, por no haber seguido el proceso

¹⁵² Con la publicación una vez superado el término de la *vacatio legis*, la ley que a sido ordenada su publicación por el presidente de la República, será de obligatorio cumplimiento para todos los ciudadanos y no podrá alegarse ignorancia de la ley.

establecido en la Cn.

Reglamentariamente se establece para las secretarías de las JD de la A, apoyada por la unidad de índice legislativo el deber de verificar la conformidad de la publicación del texto de la ley con el decreto legislativo aprobado por el pleno legislativo, similar deber se establece para el técnico de la comisión permanente, que dictamino sobre el proyecto de ley, en ambos casos deben informar a la JD de la AL de cualquier error detectado en la publicación, art. 15 numeral 6° y el 46 ambos RIAL la última disposición establece para el técnico de la comisión permanente que debe informar además al presidente de la comisión, cuyo incumplimiento se considera falta grave, que puede ser sancionada con destitución.

2.4.5 Etapa vigencia u obligatoriedad

La Cn. desde la promulgación convierte el decreto legislativo en ley, se informa a la población de su contenido, pero aún no es obligatoria, deben transcurrir plazos a partir de los cuales tienen vigencia y debe ser aplicada, desde la publicación para cada ley existen dos periodos de tiempo.

2.4.5.1 Vacatio legis

Es el lapso comprendido desde el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor, el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condición de conocerlo y por ende de cumplirlo.¹⁵³

El trascurso del tiempo permite teóricamente que la población conozca el

¹⁵³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 35-2015* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015).

texto de la ley y que surja una presunción contenida en el art. 8 CC., que todos conocen la ley y no podrá alegarse ignorancia de la ley por ninguna persona, presunción que tiene una gran utilidad práctica, pues evita discutir sobre si alguien es responsable por conocer la ley o no. Pero objetivamente carece de fundamento, es muy difícil que una persona conozca todas las normas jurídicas vigentes.¹⁵⁴

El término de la *vacatio legis*, llamado por otros la vacancia de la ley, y que es un periodo de tiempo de vacío de la ley, contenido en el art. 7 CC., para un lapso mínimo de doce días, ha sido modificado por el art. 140 Cn. que establece para las leyes permanentes un lapso de ocho días como mínimo, que puede ampliarse y no restringirse, salvo para las leyes transitorias, en cuyo caso podrán entrar en vigencia el mismo día de su publicación.

2.4.5.2 Incidente de la interrupción de la *vacatio legis*

Según el art. 8 CC. Si por incidente grave se interrumpen las comunicaciones con uno o varios departamentos de la República, el transcurso de la *vacatio legis* se interrumpe durante el tiempo que dure la incomunicación con la sede del gobierno, continuando el transcurso del tiempo una vez reestablecidas las comunicaciones; en consecuencia dicho departamento o departamentos, entrara en vigencia hasta que transcurra el tiempo que faltaba para cumplirse para el término de la *vacatio legis* al momento de ocurrir la interrupción.

2.4.5.3 Vigencia

Transcurrido la *vacatio legis* se inicia el periodo de vigencia de una ley,

¹⁵⁴ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 24-2003* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2003).

volviéndose obligatoria generando efectos jurídicos; este periodo puede ser indefinido como la vigencia de la Cn, Código Civil, o tener una vigencia con un lapso de tiempo determinado, por ejemplo la ley del Presupuesto General de la Nación que tiene vigencia de un año y algunas leyes que tienen vigencia transitoria, para regular situaciones de la antigua relacionados con la nueva ley que la deroga o reforma según el art. 9 del CC. la ley solo dispone para el futuro coincidiendo con el art. 21 Cn.¹⁵⁵

¹⁵⁵ El principio de irretroactividad de las leyes que establece que las leyes no pueden regular situaciones jurídicas anteriores a su vigencia ósea, no pueden ser retroactivas; salvo en materias de orden público y en materia penal cuando la ley sea más favorable al imputado.

CAPITULO III

GENERALIDADES DE LOS VICIOS DEL PROCESO DE FORMACION DE LEY

Este capítulo abarca las generalidades de los vicios de forma del proceso de formación de ley, el carácter normativo de la Cn. y la Cn. como fuente del derecho, la clasificación de los vicios de forma, los vicios de forma en cada una de las fases del proceso de formación de ley y finalmente las diferencias de los vicios de forma y de fondo del proceso de formación de ley.

3. Generalidades de los vicios del proceso de formación de Ley

La Cn. determina la validez formal y material de las normas del ordenamiento jurídico respecto a la validez formal, la Cn. regula las formas de producción de las normas jurídicas, señalando los órganos competentes para su elaboración, el procedimiento de su creación y las fuentes del derecho a través de las cuales se manifiesta la voluntad de dichos órganos. Una norma legal será válida, constitucional, desde un sentido formal, si se creó en conformidad con las pautas fijadas por las normas constitucionales, tal validez formal será objeto del control de constitucionalidad que realice la SC de la CSJ.¹⁵⁶

Los vicios de forma que afectan las normas legales vigentes no suponen un legislador de las normas constitucionales procedimentales para su producción.

¹⁵⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 1-87* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

La distinta naturaleza del vicio justifica un diferente régimen de invalidación. El vicio de forma o infracción constitucional propia, como un vicio de origen, afecta la validez de la norma contenida en un precepto legal; dichos vicios se originan cuando el órgano productor, el Legislativo, contraviene las reglas que determinan los órganos competentes, los procedimientos y los ámbitos de validez indicado en la Cn.¹⁵⁷

Entonces, El Proceso de Formación de Ley, junto con el respeto de las etapas indicadas en la Cn. y en la jurisprudencia constitucional, es solo la primera e imprescindible condición de una ley aprobada. Su validez está determinada por las normas constitucionales que disciplinan las formas de producción de las decisiones del pleno legislativo, el cumplimiento a la totalidad de estas normas es suficiente y necesario para garantizar la validez formal de las leyes y, en general, de las decisiones tomadas por dicho órgano.

Por lo tanto, no se trata, pues, que la existencia de vicios en El Proceso de Formación de Ley se base únicamente en cumplir con las simples reglas formales de producción de normas o que no se cumplan con las etapas legislativa y ejecutiva de dicho proceso, sino más bien salvaguardar los principios fundamentales que la constitución establece para la formación de una nueva ley que garantice el pleno cumplimiento de los preceptos constitucionales.¹⁵⁸

Si se tiene en cuenta que todo precepto constitucional de forma se encuentra íntimamente conectado con determinados principios que han sido proclamados por el constituyente como primordiales y básicos para la comunidad, puede afirmarse que los principios determinan el sentido propio de las exigencias

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 2-2016* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2016)

formales en el proceso de formación de leyes. En el ordenamiento jurídico salvadoreño, esos principios que el constituyente reconoció como orientadores e informadores de la actividad legislativa en el procedimiento de formación de las leyes son: el democrático, el pluralista, el de publicidad, el de contradicción y libre debate y la seguridad jurídica; principios que legitiman la creación normativa y que, a través del procedimiento legislativo, se deben garantizar.¹⁵⁹

No cabe duda, que, si lo que se pretende proteger son las formas, no por las formas mismas sino por los principios que subyacen a ellas, no toda transgresión al procedimiento de formación de la ley produce la inconstitucionalidad formal de ésta, sino sólo aquellas que con su inobservancia inciden negativamente en aquello que la Cn. inequívocamente protege, es decir, los citados principios.

En consecuencia, únicamente pueden impugnarse en un proceso de inconstitucionalidad los vicios formales que afecten los principios anteriormente mencionados; lo contrario implica reconocer que, por medio del proceso de inconstitucionalidad, se protegen simples estructuras formales de procedimiento; con lo cual se desnaturaliza el verdadero sentido de la defensa de la Cn.¹⁶⁰

Con carácter general, una ley puede adolecer de vicios materiales cuando afecta una norma sustantiva de la Cn. las normas materiales de la Cn. si bien no encauzan el procedimiento de producción de las normas jurídicas, sí tienen por objeto limitar el contenido normativo que puedan albergar los actos legislativos, de tal forma que cualquier transgresión de estos genera la invalidez material de la norma. La existencia de un vicio material en el acto legislativo no hace referencia a cómo ésta ha sido elaborada, tampoco a

¹⁵⁹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 35-2015* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015)

¹⁶⁰ Carlos Alberto Burgoa Toledo, *“Formalismo y Sustancialismo”*, Ed. Dofiscal, Universidad Autónoma de México, (México, 2011), 9

aquello que se regula, sino fundamentalmente al modo como un determinado objeto es regulado.¹⁶¹

Este tipo de infracciones a la Cn. es siempre de carácter directo, en el sentido que la determinación de invalidez del acto legislativo se obtiene de su confrontación con el texto constitucional, sin intermediación de norma interpuesta alguna, sin embargo, un vicio de esta naturaleza también es posible de identificar a partir de su contradicción con alguna norma que conforma el bloque de constitucionalidad.¹⁶²

3.1 Origen etimológico de los vicios del proceso de formación de ley

Vicio: la palabra proviene del latín *vitium*, que significa falla o defecto, aunque el significado social que se le ha dado a la palabra se ha ido ampliando para incluir muchas otras acepciones como falta, imperfección o incorrección que altera algo en su esencia. Un vicio, es el efecto de no respetarse las normas constitucionales de carácter formal, material o competencial que disciplinan su proceso de producción jurídica y, por tanto, la razón o el motivo por el cual el órgano autorizado por el sistema, tribunal constitucional, poder judicial o ambos a la vez, declaran su invalidez.¹⁶³

Forma: la palabra forma viene del latín *forma o formare*, que significa figura, imagen; la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones

¹⁶¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 11-2010* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011)

¹⁶² Ibid. 5

¹⁶³<http://etimologias.dechile.net/?vicio>. acceso el 17 de julio de 2018

rituales que se contraponen a su fondo o materia.¹⁶⁴

El vicio de fondo se produce cuando se afecta la esencia del acto jurídico, en cuyo caso decimos que el acto está viciado de nulidad absoluta, por ejemplo: un acto que contenga la voluntad de una persona que no cuenta con la edad exigida en la ley para expresarla por sí mismo, ya sea por ser menor de edad, o haber sido sometido a interdicción civil.

3.2 Concepto de vicios del proceso de formación de Ley

Los vicios de forma están constituidos por todas aquellas irregularidades en que se incurre durante el trámite o proceso legislativo, materializados en la omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el orden jurídico al proceso de formación y aprobación de las leyes, y que tienden a afectar de manera parcial o definitiva la eficacia y validez de esta en cuanto a la solemnidad viciada. Ciertamente, en oposición a los vicios materiales o de fondo, que se predicen de la esencia del acto jurídico y que sí afectan su contenido, los vicios de forma se limitan a desconocer aspectos rituales que, aunque fundamentales al proceso legislativo, están circunscritos al ámbito del debate, aprobación y promulgación de las leyes y no a su contenido propiamente dicho.¹⁶⁵

El vicio de forma es el defecto que anula o invalida un acto o contrato; sea de fondo o forma, es la omisión o quebrantamiento de cualquier requisito extrínseco, convencional o legal, para la validez de un acto jurídico, que debilita su eficacia o provoca su nulidad, de acuerdo con la solemnidad o

¹⁶⁴ <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/vicios-de-forma/vicios-de-forma.htm>. acceso el 19 de julio de 2018

¹⁶⁵ http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_constitucional/revista/I_ESTUDIOS/LOS_VICIOS_LEY.pdf. Consultado el 19 de julio de 2018.

simple elemento probatorio del precepto vicioso. El vicio de forma: se produce cuando en un acto jurídico no se le da cumplimiento a una formalidad legal o requisito extrínseco para su validez, y de acuerdo con la gravedad de la omisión podrá convalidarse o hacerlo anulable.¹⁶⁶

El vicio es material cuando el contenido de la Cn. es incompatible con el contenido de las normas jurídicas sugeridas como objeto de control. Un acto normativo, aunque haya sido formado conforme al procedimiento previsto en la constitución, puede contener disposiciones que contrastan con ella; en tal hipótesis, se habla de la existencia de vicios materiales. El control se puede ejercer por cualquier vicio que contenga la norma, es decir cuando una norma estatal contradiga en alguna forma un principio o texto formalmente constitucional podrá ser declarada inválida.¹⁶⁷

3.3 Carácter normativo de la Constitución

Para abordar el tema de la creación legislativa, sus reglas formales y principios subyacentes, es indispensable partir del carácter normativo de la Cn. y de su dimensión de disciplina de las fuentes del derecho, es decir, de la Cn. como fuente de las fuentes del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia de la sala de lo constitucional ha insistido en el reconocimiento del carácter normativo de la Cn., así, en sentencia de 14-II-97 -Inc. 15-96, considerando II, se ha señalado que, en el paradigma o modelo salvadoreño de organización jurídico-político, ha regido, desde el surgimiento a la vida independiente, un concepto jurídico-normativo de Cn.¹⁶⁸

¹⁶⁶<http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congfilodere/ponencias/CarlosBurgoaToledo.pdf>. Consultado el 20 de julio de 2018.

¹⁶⁷http://www.lexivox.org/packages/lexml/mostrar_diccionario.php?20de%20la%20naci?n&hasta=Vinum%20bonum%20laetificat%20cor%20hominis&lang=es#dicc. acceso el 17 de julio de 2018

¹⁶⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 24-2003* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2003).

Esto implica que la actividad del Estado se debe desarrollar según las normas jurídico-constitucionales racionalmente establecidas, y no según las costumbres tradicionales o la estructuración y distribución fáctica del poder; asimismo, que las instituciones y los órganos estatales sólo tienen sentido en cuanto sean expresión y encarnación de dicha normatividad jurídica. En consecuencia, no gobiernan las personas ni las instituciones, sino las normas y, por consiguiente, la Cn. aparece como fundamento del estado de derecho y como supuesto de la legitimidad de los órganos e instituciones estatales; de este modo, implícita a dicho concepto de Cn. está la afirmación de su soberanía.¹⁶⁹

Efectivamente, entender en su plenitud el carácter normativo de la Cn. obliga a hacer referencia al supuesto que se encuentra a su base: la idea de que el pueblo, único titular de la soberanía, en un acto de autodeterminación plena y auténtica, subsumió en la Cn. su poder soberano, creando para tal efecto los órganos del gobierno con sus respectivas atribuciones y competencias, reservándose para sí un ámbito de libertad.

A esta conexión soberanía con el poder constituyente y normatividad constitucional, se afirma que la consideración del pueblo como titular único de la soberanía fuerza, como es obvio, a atribuirle el poder constituyente, de la Cn. que es su obra, derivan todas las instancias de poder que son, por ello, poderes constituidos. No sólo se trata de que las facultades que cada uno de ellos puede desplegar esté preconstituido, sea limitado; sino, y esto es lo fundamental, de que esta limitación no resulta de un acto libre de esas instancias del poder o del Estado, del que son órganos, sino de la relación de dependencia en que esos órganos se encuentran respecto del pueblo.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Alvarenga et al., *"Análisis Crítico de la Tutela Cautelar"*, 15.

¹⁷⁰ Rodrigo Pica, *"El carácter concreto del control de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley en el Derecho chileno"*, Universidad Católica del Norte, Año 16, N° 2 (Chile, 2009), 124.

Consecuentemente, el carácter normativo de la Cn. impone que de ella dimanen las atribuciones, facultades, competencias y obligaciones de los entes estatales, que es lo que se denomina principio de constitucionalidad; el cual significa en palabras del Tribunal Constitucional Español, refiriéndose al artículo 9.1 Cn. España, en la sentencia 16-92, que la Cn. lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal es una norma jurídica, la norma suprema del ordenamiento, y en cuanto tal, tanto los ciudadanos como los poderes públicos, están sujetos a ella, por ello, es indudable que sus preceptos son alegables ante los tribunales.¹⁷¹

En el ordenamiento constitucional nacional, ese principio de constitucionalidad aparece en las siguientes disposiciones: art. 73 Ord. 2º, que establece como un deber político de los ciudadanos cumplir y velar por que se cumpla la Cn. art. 172 inc. 3º, el cual dispone que los magistrados y jueces de la República están sometidos a la Cn. y a las leyes, art. 235, según el cual todo funcionario del Estado, previo a tomar posesión de su cargo debe protestar cumplir y hacer cumplir la Cn. cualesquiera que fueren las normas que la contraríen art. 249, que deroga todas las disposiciones preconstitucionales que estuviesen en contra de cualquier precepto de la Cn. y arts. 149, 183 y 185, que determinan la necesaria conformidad de las normas postconstitucionales con la Cn. y la eventual inaplicabilidad o invalidación de las normas que no cumplan con tal conformidad, debiendo todos los planos de la producción jurídica subordinarse a la Cn. en cuanto a forma y contenido.¹⁷²

¹⁷¹ Francisco Balaguer, *Manual de Derecho Constitucional, Constitución y Fuentes del Derecho, Derecho Constitucional Europeo, Tribunal Constitucional y Estado Autonómico*, Edit. Tecnos, (Madrid, 2012), 65

¹⁷² Morán, et al, *El control de la constitucionalidad por omisión*, 89

3.3.1 La Constitución como fuente de las fuentes del ordenamiento jurídico

La Cn. es la máxima expresión jurídica de la soberanía, no puede ser un sector cualquiera del ordenamiento jurídico, sino que tal cuerpo de normas y principios debe ser precisamente, y, de hecho, lo es, el primero y el fundamental, debiendo todos los planos de la producción jurídica subordinarse a la Cn. en cuanto a forma y contenido. Ello conduce a la idea de la Cn. Como disciplina de las fuentes del derecho, es decir, como fuente de las fuentes del ordenamiento jurídico.¹⁷³

En el derecho constitucional, sistema de fuentes, además de norma inmediatamente aplicable y, por tanto, fuente del derecho la Cn. en su calidad de norma suprema es también norma sobre las fuentes, fuente acerca de las fuentes. Esta dimensión de la Cn. se cumple básicamente a través de dos vías: la atribución de competencias para producir disposiciones jurídicas infraconstitucionales a ciertos órganos estatales y entes públicos; y el establecimiento, de manera implícita o explícita, de algunos principios estructurales y criterios de ordenación básicos, que aseguren la armonía del conjunto.¹⁷⁴

La subordinación de las normas infra constitucionales a la ley suprema es doble de carácter formal, consistente en que su producción se verifique por los órganos y conforme al procedimiento que la misma Cn. prescribe; y de carácter material, pues la ley suprema prefigura normativamente el contenido del ordenamiento jurídico. La subordinación de carácter formal implica un

¹⁷³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 5-99* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999).

¹⁷⁴ Domingo García Belaunde, *“Constitucionalismo y derechos humanos, Ponencias peruanas al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional”*, (México, 2002) 56

condicionamiento positivo, en cuanto desde la Cn. se establece una disciplina constitucional de las fuentes al determinar cuáles son actos normativos y cuál la relación entre ellos. La Cn. regula el proceso de creación jurídica atribuyendo los correspondientes poderes a unos u otros sujetos y determinando el valor respectivo de las normas que esos sujetos crean.¹⁷⁵

En ese contexto puede señalarse que la ley suprema establece una doble limitante para los órganos encargados de la producción normativa: primero que sólo podrán producir derecho conforme a los procedimientos constitucionales establecidos para tal efecto; y segundo que únicamente podrán formar parte del ordenamiento jurídico aquellas normas que no contraríen el contenido de la Cn. misma, queda claro, pues, que el ejercicio de la función legislativa no es ilimitado. De tal suerte, puede concluirse en este punto que la Cn. Es norma reguladora de la creación de normas, ya que define el sistema de las fuentes formales del derecho dentro de un ordenamiento estableciendo cuáles son los órganos y procedimientos idóneos para innovar el orden jurídico preexistente; consecuentemente, las demás normas están subordinadas a la Cn.¹⁷⁶

3.3.2 Carácter normativo de la Constitución en el proceso de formación de ley

La consagración constitucional de los principios democrático y pluralista en el art. 85 Cn. determina en gran medida la configuración del procedimiento de elaboración de disposiciones infra constitucionales; dichos principios no sólo se reflejan en la composición de la AL, sino también en su funcionamiento. Así pues, siendo la AL, el órgano en el que están representadas las diversas

¹⁷⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 152-2013* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015).

¹⁷⁶ Ibid.

fuerzas políticas, los procedimientos legislativos deben dotarse de mecanismos efectivos que posibiliten que todas las posiciones políticas puedan expresarse libremente en la discusión de los intereses de la colectividad.¹⁷⁷

Es claro, por lo tanto, 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. De lo anterior se deduce la necesidad que la intervención de los distintos grupos parlamentarios, reflejados en los trabajos de las respectivas comisiones y en las discusiones en el pleno, se garantice por medio de los principios democrático, pluralista, de publicidad, de contradicción y libre debate, bajo el imperio de la seguridad jurídica, que es un valor constitucional consagrado en el art. 1 Cn.¹⁷⁸

Y es que, es necesario que el procedimiento legislativo actúe como una garantía de que las decisiones se adoptarán por voluntad de la mayoría de los grupos parlamentarios, pero con participación de las minorías en el debate. Porque la democracia no se trata tan sólo de asegurar la supremacía de la voluntad popular mayoritaria, sino de mantener abierto el pluralismo mediante el reconocimiento de las libertades individuales y colectivas. El relativismo propio de la democracia no supone el reconocimiento de que es la mayoría la que define la verdad, sino el de que no hay más verdad que la que resulta del libre juego de opiniones, que precisamente por esa razón debe encontrarse garantizado. Es por ello por lo que, el libre juego de opiniones políticas debe garantizarse a través del contraste.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Salgado Mina, *Notas de Constitución*, 85

¹⁷⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 44-2013* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013).

¹⁷⁹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad: referencias. 23-98* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1998)

3.4 Clasificación de los vicios del proceso de formación de ley

La Cn. prevé una doble limitante para los órganos encargados de la producción normativa: éstos sólo pueden producir derecho de acuerdo con los procedimientos constitucionales establecidos para tal efecto y, además, las únicas normas que pueden formar parte del ordenamiento jurídico son las que sean compatibles con las normas constitucionales. La Cn. es un sector del ordenamiento jurídico especial porque es la máxima expresión jurídica de la soberanía, se trata del conjunto de normas jurídicas primero y fundamental, por lo que los diversos niveles normativos están subordinados a él, en su forma y en su contenido.¹⁸⁰ La Cn. pues, disciplina la producción de las fuentes del derecho, y lo hace mediante dos vías: la primera, atribuye competencias a ciertos órganos estatales y entes públicos para producir disposiciones jurídicas como, por ejemplo: leyes, ordenanzas, reglamentos y, la segunda, enuncia implícitamente criterios de ordenación que aseguran la armonía o coherencia del conjunto de normas jurídicas.

Los vicios del proceso de formación de ley, por tanto, formales y materiales o de contenido, y puesto que la AL, es el órgano competente para emitir leyes, debe admitirse que el ejercicio de su función legislativa es limitado formal y materialmente. los vicios son formales cuando el órgano productor, el legislativo, contraviene las reglas que determinan los órganos competentes, los procedimientos y los ámbitos de validez indicado en la Cn. y son materiales cuando el contenido de la Cn. es incompatible con el contenido de las normas jurídicas sugeridas como objeto de control.¹⁸¹

¹⁸⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad: referencias. 67-2014* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014)

¹⁸¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad: referencias. 2-87*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

3.4.1 Vicios de fondo

Los vicios de fondo llamados también vicios materiales son los que afecta una norma sustantiva de la Cn. y existen cuando una norma jurídica sea esta una ley, un decreto o un reglamento, contiene preceptos que son contrarios al contenido de la constitución, es decir, cuando dichas disposiciones violentan principios, valores, reglas, derechos y obligaciones consignados en la ley suprema de modo que los vicios de fondo pueden ser alegada contra disposiciones específicas de un cuerpo normativo o contra la totalidad del mismo, las normas materiales de la Cn. tienen por objeto limitar el contenido normativo que puedan albergar los actos legislativos, de tal forma que cualquier transgresión de estos genera la invalidez material de la norma.¹⁸²

La existencia de un vicio material en el acto legislativo no hace referencia a cómo ésta ha sido elaborada o producida, sino fundamentalmente al modo cómo un determinado objeto es regulado este tipo de confrontación a la Cn. es siempre de carácter directo, en el sentido de que la determinación de invalidez del acto legislativo se obtiene de su confrontación con el texto constitucional, sin intermediación de norma interpuesta alguna.

3.4.2 Vicios de forma

Una fuente formal del derecho con rango de ley puede ser impugnada en el proceso de inconstitucionalidad, por adolecer de un vicio de esta naturaleza, cuando en el iter de su iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación no se ha respetado los requisitos y el procedimiento que la Cn. Establece, el vocablo forma condensa en sí mismo un doble significado: por un lado, significa procedimiento; por otro, denota todo aquello que resta si se

¹⁸² Krislia Eunice Alvarenga Claros, et al. *Análisis Crítico de la Tutela Cautelar En El Proceso de Inconstitucionalidad Salvadoreño*, (Universidad de El Salvador, 2008) 64.

hace abstracción del contenido, se dice pues, que una ley está afectada por un vicio de forma cuando su inconstitucionalidad depende no ya de su contenido prescriptivo, sino del hecho que ésta no ha sido producida según el procedimiento previsto por las normas constitucionales que regulan la creación de la ley.¹⁸³

Este vicio sobreviene cuando ocurren tres situaciones: la primera, cuando una norma ha sido elaborada sin ajustarse a los trámites que se encuentran establecidos por la ley suprema; la segunda, cuando no se han adoptado las formas que para cada caso prescribe la carta magna; y la tercera, cuando la norma proviene de un órgano constitucionalmente incompetente para emitirla. La Cn. instituye el proceso de formación, promulgación y vigencia de la ley¹⁸⁴. Según el art. 183 Cn. solamente existe la Inconstitucionalidad por contenido y por forma, sin embargo, y en atención a las modernas tendencias doctrinarias de interpretación constitucional, la SC ha establecido jurisprudencialmente otros dos tipos de Inconstitucionalidad: la inconstitucionalidad por omisión y la inconstitucionalidad por conexión.¹⁸⁵

Tratándose de los vicios de forma no solo se incurre en un vicio de esta naturaleza cuando se transgrede la forma prescrita por la Cn. en muchas ocasiones, el procedimiento de creación de una ley no se detalla de modo integral en la ley fundamental, sino también en fuentes de carácter legal a las que aquella encarga la tarea de prescribir cuál ha de ser el procedimiento a observar o las condiciones formales que se tienen que satisfacer, para el caso de El Salvador el proceso de formación de ley se encuentra regulado de

¹⁸³Jorge Rodríguez Zapata, *sobre las fases del procedimiento legislativo, Sanción, promulgación y publicación de las leyes*. (Madrid: Editorial Tecnos, 1987). 20-31

¹⁸⁴ Constitución de la República de El Salvador. (El salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983). Art. 133 y sig.

¹⁸⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad: referencia 19-98*. (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1998)

forma secundaria en el RIAL.

En estos casos, la infracción de los límites procedimentales que contienen estas reglas de reconocimiento genera una infracción indirecta de la Cn. no porque estas tengan una jerarquía formal superior a aquellas, sino porque detrás de su no observancia, en realidad, se plantea un desconocimiento de la juridicidad de las normas constitucionales que autorizan el establecimiento de límites formales. Y se dice que se está al frente de una inconstitucionalidad indirecta pues el juicio de invalidez constitucional no resulta de la confrontación entre ley y Cn. sino de un esquema trilateral, donde la inconstitucionalidad de la norma legal es consecuencia de haber infringido un límite procedimental impuesto por otra norma de su mismo rango, a la que la Cn. le encomendó precisamente esa función, esto es, la de establecer límites formales.

Cuando el proceso de formación de ley adolece de vicios formales, por lo general, dispone la anulabilidad total de la ley o norma con rango de ley y no sólo de algunos de sus preceptos, como normalmente suele ocurrir cuando la norma está afectada de vicios materiales; salvo que la ilegitimidad formal solo pueda predicarse de una o algunas de las disposiciones que lo integran.

3.4.3 vicios en la fase de iniciativa de ley

En la dogmática constitucional se entiende por iniciativa legislativa la fase introductoria del procedimiento de formación de la ley, consistente en la presentación de un proyecto de ley a la AL sea proponiendo la reforma de la legislación vigente o la creación de una legislación nueva, con la obligación de la asamblea de discutir sobre su aprobación o desaprobar; esta iniciativa puede adoptar, en el ordenamiento constitucional, cuatro formas parlamentaria, ejecutiva, judicial y municipal.¹⁸⁶ Según el art. 133 Cn. la

¹⁸⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad: referencia 2-90*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia.1990)

iniciativa legislativa sólo corresponde a los funcionarios, órganos o entidades públicas que taxativamente se indican en la mencionada disposición; dicha circunstancia responde a la finalidad de someter la iniciativa legislativa a los requerimientos jurídicos del estado de derecho, en el sentido de impedir el abuso en la producción de leyes, limitando y controlando a quienes pueden promover e impulsar el procedimiento de formación de ley.

Por ello, la expresión "exclusivamente" se refiere a que ningún otro funcionario, órgano o ente público de los mencionados en el art. 133 Cn. tiene iniciativa de ley, y no a que la Cn. le reconozca a cada uno de ellos una iniciativa legislativa excluyente sobre ciertas materias; esta última interpretación podría conducir a una limitación irrazonable y no autorizada por la Cn. en cuanto al ejercicio de la iniciativa legislativa de los diputados y el presidente de la República, por medio de sus ministros.¹⁸⁷

Para aclarar lo dicho, y como nociones importantes que deban guiar el análisis teórico, hemos de considerar dos aspectos: las características del sistema salvadoreño de iniciativa legislativa; y el impacto de la iniciativa en la distribución de atribuciones y competencias entre los órganos del gobierno. Sobre el primer aspecto, en razón de la regulación constitucional, podemos atribuir al sistema de iniciativa legislativa, las siguientes características: difuso, dada la pluralidad de sujetos con capacidad para iniciar el procedimiento legislativo; cerrado, pues no existen otros titulares de iniciativa legislativa que los que expresamente señala la Cn. e integrador, si se consideran generales las iniciativas parlamentaria y ejecutiva, y específica la de los otros titulares, la CSJ y los concejos municipales.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad: referencia 5-99*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia.1999)

¹⁸⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad: referencia 35-97*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia.1997)

Sobre el segundo aspecto que es el impacto de la iniciativa, debe tenerse en cuenta que la iniciativa de ley, de alguna manera implica una modificación al principio de distribución de atribuciones y competencias entre los distintos órganos del Estado, pues le confiere a cada órgano o entidad la facultad de intervenir en la primera fase del procedimiento de formación de la ley que es parte de la función constitucional legislativa atribuida a cada órgano o entidad por lo que su naturaleza ha de entenderse específica y excepcional.¹⁸⁹

Si bien es cierto que la potestad normativa que cuenta la AL proviene del plus de legitimación sobre el resto de los órganos estatales y entes públicos que de igual manera cuentan con potestades normativas este plus de legitimación viene dada por que la AL recoge y representa la voluntad general.¹⁹⁰ Sin embargo en lo que respecta en materia de tasas municipales se sujeta a lo preceptuado en el art. 204 Ord. 1º Cn. el cual establece la autonomía municipal en la creación, modificación y supresión de dichos tributos, e indica que dicha autonomía deberá respetar los límites que una ley general establezca. De tal manera, se colige que, en lo concerniente a las tasas municipales, la AL en principio, debe limitarse a emitir una ley de carácter general, es decir, aplicable al conjunto de municipios de la República, entonces, la autonomía municipal en materia tributaria constituye un límite a la intervención regulatoria de la AL.¹⁹¹

Los precedentes más próximos sobre los vicios formales en la fase de iniciativa de ley bajo la forma iniciativa ejecutiva, en la reciente constitución que data de 1982 se encuentra en la sentencia de inconstitucional de fecha tres de mayo de mil novecientos ochenta y nueve. En la que declaró la

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia. 19-98* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2002).

¹⁹¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia: 35-2002* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007)

inconstitucionalidad en su forma de un modo general y obligatorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Republica; por ser promovida por el ministro de justicia en funciones, por carecer de iniciativa de ley y no cumplir los requisitos formales que exige, debe de tenerse en cuenta cual es el ámbito de iniciativa de ley que tiene cada órgano funcionario o entidad para poder ejercer la iniciativa de ley que la Cn. le otorga, para la forma de la iniciativa de Ley ejecutiva le corresponde al presidente de la Republica por medio de sus ministros. ¹⁹²

Una de las formas de iniciativa de ley es la municipal tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de la sala de lo constitucional de la CSJ esta potestad de normar tributos se extiende a las tasas y contribuciones especiales municipales, dicha iniciativa no abarca cuando se trata de impuestos tasas y contribuciones especiales a nivel nacional la producción legislativa en materia de tasas municipales concretas tiene lugar únicamente en ausencia de la regulación municipal, es decir, solo cuando la comuna no haya emitido la ordenanza respectiva es permitido que lo haga la AL.¹⁹³

3.4.4 vicios en la fase legislativa

El procedimiento legislativo debe buscar garantizar los principios fundamentales establecidos en la Cn. que son los que orientan el proceso de formación de ley por que tales principios darán legitimidad al trabajo legislativo en cuanto a la creación o reforma del ordenamiento jurídico.¹⁹⁴

¹⁹² Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*. 3-99. (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007),

¹⁹³Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*. Referencia: 68-2011 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014),

¹⁹⁴ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*. Referencia. 8-96 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999.)

Sobre tales principios, es oportuno mencionar que constitucionalmente existe una consagración de los principios democrático y pluralista en el art. 85 Cn. cuyo contenido determina en gran medida la configuración del procedimiento de elaboración de disposiciones infra constitucionales; dichos principios no sólo se reflejan en la composición de la AL sino también en su funcionamiento. Así pues, siendo la AL el órgano en el que están representadas las diversas fuerzas políticas, los procedimientos legislativos deben dotarse de mecanismos efectivos que posibiliten que todas las posiciones políticas puedan expresarse libremente en la discusión de los intereses de la colectividad.¹⁹⁵

El primero de los principios es el democrático,¹⁹⁶ implica a su vez la igualdad y la libertad, doble carácter que ha llegado a ser, a lo largo de la historia, indivisible. Al interior de la AL implica, por un lado, que los procedimientos legislativos deben dotarse de mecanismos efectivos que posibiliten que todas las posiciones políticas puedan expresarse libremente en la discusión de los intereses de la colectividad, pues se asume que la voluntad parlamentaria únicamente puede formarse por medio del libre debate y la contradicción, es decir, que las soluciones, compromisos y leyes que se creen o adopten deben ser producto de la discusión pública de las diferentes opciones políticas; y, por otro, que el procedimiento legislativo actúe como una garantía de que las decisiones se adoptarán por voluntad de la mayoría de los grupos parlamentarios, pero con la participación de las minorías en el debate, pues la democracia como principio, obliga a mantener abierto el pluralismo mediante el reconocimiento de las libertades individuales y colectivas.

¹⁹⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia. 19-98* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2002)

¹⁹⁶ Francisco Bertrán Galindo et. al, *Manual de Derecho Constitucional*, 4ª ed. (Taller Grafico UCA, San Salvador, El Salvador, 2000), 125. En este caso el principio de mayor relevancia es el principio democrático, el cual, por ser medular, es tanto organizativo como procedimental y es en esta segunda dimensión donde nos será de mayor utilidad para nuestro análisis. Este principio lo acoge nuestra Constitución al atribuirle la soberanía y la consecuencia de que todos los poderes del estado emanan de aquel.

Según jurisprudencia de la SC la deliberación es una meditada evaluación de las razones favorables y opuestas a un curso de acción, en la que se gestionan y ponderan datos, opciones y argumentos, en orden a tomar de modo responsable y reflexivo la mejor decisión posible en cada caso, con un propósito deliberativo, el diálogo trasciende a la discusión o al debate, según el grado de oposición de las opciones enfrentadas, y de este modo aumenta el conocimiento, enriquece las perspectivas, disminuye la parcialidad de las propuestas de cada uno y se detectan errores de juicio que interferirían con una respuesta adecuada. Así es como se obtiene el consenso o la mayor aceptación posible de las razones forjadas al calor del desacuerdo; ello si existe, como debería, un leal compromiso con los resultados de la estimación libre y argumentada, entre iguales, de las alternativas en competencia ¹⁹⁷

En la citada Inc. 9-2004 se aclaró que las votaciones tienen que desarrollarse asegurando la unidad del acto; ya que la votación se manifiesta esencialmente como el acto fundamental para la expresión de la voluntad de este; en el entendido que el voto es un acto concreto e individual a través del cual el titular de la asamblea manifiesta su voluntad para la consecución de la decisión de la asamblea. Por tanto, es un acto que se materializa con el concurso de todos los votos individuales, mediante un procedimiento; es, en definitiva, la votación un conjunto de actividades ordenadas mediante un procedimiento para la consecución de un fin.

Por otra parte, la sujeción del legislador a los principios constitucionales que rigen su actuación se conecta con la dimensión objetiva de la seguridad jurídica, específicamente con la corrección funcional, vale decir, con la garantía

¹⁹⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia. 78-2011* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2012)

de regularidad de la actuación de los órganos estatales. Pues el normal funcionamiento de las instituciones estatales órganos del gobierno y entes públicos, pasa por la observancia de la seguridad funcional, de la cual se deriva la necesidad que las mencionadas instituciones ciñan sus actuaciones a la Cn. y las leyes; o sea, deben adecuar su funcionamiento a normas jurídicas preestablecidas.¹⁹⁸

3.4.5 Vicios en la fase ejecutiva

Esta fase consiste en la intervención que constitucionalmente se le otorga al Órgano Ejecutivo, para algunos autores y de forma general se entiende como: “el acto por el cual el poder ejecutivo depone publicar el proyecto de ley”¹⁹⁹; en tal sentido se dice que aún es un proyecto de ley, ya que como es evidente en algún momento este título o denominación deja de serlo y se convierte en ley, este momento también es impreciso para los autores.

Un proyecto de ley deja de serlo y se convierte en ley según los autores con la promulgación, para otros la publicación, y por último se sostiene también que ese momento llega cuando es la fecha en que comienza la obligatoriedad de la ley, sin embargo la promulgación de una ley revela que el poder ejecutivo es verdaderamente colegislador, puesto que también se concede a este importante órgano la facultar de vetar una ley, lo que ejemplifica aún más la relatividad del principio de la separación de poderes.

“La potestad del Órgano Ejecutivo no es solo la de ejecutar y hacer cumplir las leyes, sino de hacerlo con su voluntad y consentimiento, si la estima conveniente al país, fundadas en la Cn. y no contrarias a sus propias

¹⁹⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia. 5-2018* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018)

¹⁹⁹Torré, *Introducción al Derecho*, 334.

doctrinas o propósitos de gobierno”²⁰⁰, es decir que debe existir un estudio real de lo que llega al conocimiento del Órgano Ejecutivo, para tomar la mejor decisión sobre la base de los criterios aquí expresados.

La fase ejecutiva está compuesta por cuatro etapas, estas son la sanción, promulgación, publicación, y por último la vigencia u obligatoriedad; en esta Fase es evidenciado el ejercicio del poder político, otorgado al presidente de la República y así pueda de alguna manera dar la solemnidad necesaria de autenticidad y la publicidad de las normas jurídicas dentro del Proceso de Formación de Ley, “para lo cual se han establecido plazos para ser realizados, por lo que la inactividad una vez transcurridos los periodos de tiempo señalados en la Cn. producen efectos jurídicos orientados a completar el Proceso de Formación de Ley”.²⁰¹

Aclarada la fase ejecutiva, los vicios formales que pueden suscitar eventualmente son propios de cada etapa, a manera de ejemplo la etapa de la sanción se puede ver viciada, por una sanción extemporánea; también puede ocurrir que, en la etapa de la publicidad, esta no sea ordenada por el Órgano Ejecutivo y si por parte del presidente de la AL., fuera del tiempo concedido por la Cn. en su art. 139. En conclusión, la intervención del presidente en el proceso de formación de ley constituye un control inter orgánico de naturaleza política para aceptar u oponerse a los proyectos de ley contrarios a la ley suprema, los intereses de la colectividad o los fines del Estado; y como tal control, aunque esencial, no implica en modo alguno que el presidente de la Republica ejerza potestad legisferante.²⁰²

²⁰⁰ Corte Suprema de Justicia, Órgano Judicial- Corte Suprema de Justicia Republica de El Salvador, 2018, <http://www.jurisprudencia.gob.sv/visormlx/>, consultado el 25 de septiembre de 2018.

²⁰¹ Salvador Héctor Soriano Rodríguez, “*Constitucionalizarían de las fuentes del derecho salvadoreño*”, Proyecto para el fortalecimiento de la Justicia y de la cultura constitucional en la República de El salvador (Corte Suprema de Justicia. San Salvador), 27

²⁰² Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 15-2007* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007).

3.4.6 Vicios de forma en la etapa de la sanción

La sanción se trata de: “Un acto solemne, de carácter político, que implica la aceptación del presidente de la República, de un proyecto de ley aprobado por el Órgano investido de la potestad legisferante”²⁰³, que al ser este acto realizado en un tiempo diferente al regulado por la Cn. constituye un evidente vicio de forma, que afectara el Proceso de Formación de Ley, por lo que puede ser reclamado y da paso a promover un Proceso de Inconstitucionalidad.

En ese orden de ideas la honorable SC considera que “la finalidad de los plazos en el proceso legislativo no es meramente formal para que el proceso lleve una debida concatenación de actos sino se conecta con la seguridad jurídica, principio informador de dicho procedimiento. Es por ello por lo que, claramente la inobservancia a tales plazos si constituye una infracción a la Cn”.²⁰⁴ La base sobre la cual se funda el mandato constitucional al presidente de la Republica y donde se le conceden las facultades para sancionar, se encuentran en el art. 137 inciso 1° Cn. donde se le concede un plazo de ocho días para que controle el producto legislativo y lo sancione o haga uso de su facultad de oponerse a él.

“Ahora bien, si la sanción comporta una manifestación de aceptación sobre el contenido y regularidad constitucional de un proyecto de ley, ésta no es más que el resultado de un control del proyecto de ley”²⁰⁵; es decir, que la sanción va precedida del examen de fondo y forma del proyecto de ley, en esa tónica el presidente en un auténtico controlador de la actividad normativa de la AL.

Lo anterior, sirve como fundamento para identificar uno de los vicios más

²⁰³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 8-96* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999).

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Ibid.

frecuentes en la legislación salvadoreña en esta fase entiéndase sanción, devolución con observaciones o el veto presidencial, y que consiste concretamente con los argumentos de las partes que promueven los Procesos de Inconstitucionalidad, por vicios de fondo cuando el computo del plazo para sancionar una ley es erróneo o se pretende irregular. Otro de los vicios de forma alegados dentro de esta etapa de la sanción, se ve evidenciado al momento de la devolución con observaciones, del decreto que le proporciona la AL, al presidente de la República, facultad contemplada en la Cn. en su art. 137 inciso 3°. ²⁰⁶

Cuando existe una observación de parte del presidente de la República, éste tiene la obligación de devolverlo a la AL, para que agote los siguientes pasos: “1) considerar y resolver lo que creyere conveniente sobre la observación presidencial, por la mayoría establecida en el art. 123 Cn.; 2) materializar dicha decisión en un nuevo decreto con el texto modificado y con la fecha de correspondencia del día en que se adoptó el cambio propuesto por el presidente; y 3) enviar el nuevo decreto al presidente de la República, para su sanción, promulgación y publicación, dentro de los diez días siguientes contados a partir de la fecha del segundo decreto.” ²⁰⁷

En sentencia de inconstitucionalidad con referencia 9-2004, es relevante mencionar que “Aun cuando el art. 137 inc. 3° Cn. no prevea un plazo para que la asamblea envíe al presidente de la República el proyecto, debe atenderse la intención del constituyente de dotar de agilidad al proceso de formación de ley y, en consecuencia, el plazo de diez días hábiles contemplado en el art. 135 inc. 1° Cn. es aplicable también en este

²⁰⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 83-90* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1990).

²⁰⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 9-2004* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005).

caso.²⁰⁸

Y por último en esta etapa se encuentra la potestad que se le otorga al presidente de la República del veto, que se define: “como un acto político concreto, basado directamente en la Cn. que funge como un mecanismo de control inter orgánico del ejecutivo al legislativo, basado en valoraciones políticas exclusivas del presidente de la República”²⁰⁹.

En ese sentido, el veto, en su esencia, es un medio constitucional del que dispone el presidente de la República para rechazar políticamente un proyecto de ley discutido y aprobado por el Órgano Legislativo, regulado en los artículos 137 incisos 1° y 2° y 138 de la Cn. el cual puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o a una mera inconveniencia política. Es relevante en este punto hacer la siguiente observación, los procesos de inconstitucionalidad emitidos por vicios de forma en cuanto al veto presidencial, tienen el precedente de ser declarados improcedentes, por criterio de la SC, en el sentido que el veto como tal no pudo afectar de forma concreta y directa en la esfera jurídica del peticionario.²¹⁰

En otras palabras, “el proyecto de ley que fuere vetado por el presidente de la República, al no haber sido promulgado y publicado en la forma prescrita por la Cn. no era susceptible de crear derechos subjetivos a favor de los individuos, pues el mismo no llegó nunca a formar parte del ordenamiento jurídico y, con ello, a surtir plenos efectos, por lo que se considera evidente la imposibilidad por de la SC entrar a conocer un vicio de forma como el del

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 15-2003*(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2004).

²¹⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 15-2007* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007).

veto presidencial ²¹¹.

Esto se evidencia en la sentencia de inconstitucionalidad con referencia 23-2010, sobre la que se pretende la observancia del veto presidencial, por considerar que este genera un agravio y un vicio de la ley suprema, situación que no puede ser estudiada por los motivos expresados en el párrafo anterior.

3.4.7 Vicios de forma en la etapa de promulgación

La etapa de la promulgación debe ser considerada como: "el acto por el cual el jefe del Estado atestigua al cuerpo social la existencia de una ley y ordena su ejecución"²¹², es decir que se trata de un acto que se verifica cuando el jefe del Estado atestigua y da fe de la existencia de la ley.

Algunos tratadistas dicen que la promulgación es "la partida de nacimiento de la ley" que se consuma cuando el jefe del Estado estampa su firma ordenando su ejecución. Después, de promulgada una ley, todavía no tiene fuerza obligatoria, sino que es necesario hacerla del conocimiento de todos los ciudadanos, para que ellos queden obligados a su cumplimiento, objetivo que se alcanza mediante la publicación. La base constitucional de la promulgación se encuentra en los arts. 135,136, 138 y 139 Cn. ya que siendo la sanción la aprobación de la ley y la publicación el hecho material de aparecer reproducido su texto en el DO, la promulgación no es más que la orden de publicación.²¹³

²¹¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 23-2010* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011).

²¹² Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-87*(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987).

²¹³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 3-2015*(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015).

En la normativa salvadoreña la publicación constituye la promulgación y en su contenido encierra: a) la orden de que se publique la ley; b) la orden de que se ejecute o cumpla en un sentido general; y c) la autenticidad del texto en el sentido que el texto cuya publicación se ordena es el que aprobó el legislativo y sancionó el ejecutivo; si bien la Cn. vigente no señala a diferencia de otras Cn. es anteriores alguna forma sacramental para promulgar la ley, esto no debe inducir al equívoco de pensar que puede haber una ley válida sin una orden de publicación formal, pues para que una publicación como hecho material pueda producir efectos debe ser ordenada por la autoridad competente o sea por el presidente de la República o en su caso por el presidente de la AL.²¹⁴

La promulgación da certidumbre a la existencia de la ley y la reviste de la fuerza coercitiva que antes no tenía, en otras palabras, es el acto último, el acto sin el cual aquélla no tendría existencia.

Como un vicio de forma y que genera que se promueva una inconstitucionalidad, puede darse que “en el proceso de formación o confección de la ley que implique una violación franca de la carta fundamental, la declaratoria de inconstitucionalidad produciría la nulidad de la ley, ya que la voluntad soberana no se habría manifestado en la forma prescrita por la Cn y al no manifestarse no habría ley, no tendría existencia”²¹⁵.

3.4.8 Vicios de forma en la etapa de publicación

Este punto se encuentra estrechamente vinculado a la promulgación, ya que la publicidad de una ley no puede existir sin su promulgación, por tanto, se

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 152-2013*(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013).

debe entender que la publicidad es: “es el medio que debe emplearse, para hacer llegar la ley a conocimiento de todos los ciudadanos.”²¹⁶

La publicidad en la normativa salvadoreña es, hacer conocer de una ley a todos aquellos a quienes obliga, en este punto hay que hacer distinción, por tanto, la publicación legal, de la publicación de hecho, esta última fija el momento en que la ley se reputa conocida, y por consiguiente es obligatoria, no obstante la legislación salvadoreña no permite dicha presunción, por tanto se remite a la literalidad de la norma jurídica y dispone de que la ley no obliga sino en virtud de su promulgación del presidente de la República y después del transcurrido el tiempo necesario para que se tenga noticia de ella.²¹⁷

La publicidad de una ley se encuentra regulada en los arts. 139 y 140 Cn., y para que se perfeccione requiere estrictamente que se agote la promulgación de parte del presidente de la República, que se mande a publicar en el DO y que a partir de la publicación transcurra un espacio de tiempo, que son ocho días determinado por la Cn. con la salvedad que este plazo puede ampliarse, pero no restringirse.

Se ejemplifica este vicio en la sentencia de inconstitucionalidad con referencia 1-87, en la que el peticionario señala una evidente contradicción del art. 140 Cn. y que la SC advierte la presunción legal de conocimiento de la ley puede y debe ceder en casos muy calificados, además de la interpretación de la existencia del dolo, o la intención clara y manifiesta de privar al gobernado del real conocimiento de la ley. En otras palabras, pueden existir vicios formales en este punto, cuando la publicación de una ley no cumple con los términos temporales establecidos para ser exigida.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 22-96* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1996).

3.4.9 Vicios de forma en la etapa de vigencia u obligatoriedad

Esta etapa se encuentra comprendida en la entrada en vigencia de una ley, es decir, cuando una ley obliga en virtud de su conocimiento y su objeto; para llegar a esta etapa se tuvo que agotar la fase ejecutiva, a propósito de obligatoriedad esta se entiende: “En el proceso de formación de la ley después de la promulgación viene la publicación, pero ésta no tiene que ver con el ser de la ley, sino con su obligatoriedad; o sea que una ley ya existente para que sea obligatoria debe ser publicada, pues ésta es la que le da vigencia a la ley, es decir, la que pone en vigor y observancia.”²¹⁸

Al tratarse de una etapa de obligatoriedad se aplica el art. 8 del CC., que en su sentido más amplio significa que nadie, por ningún motivo podrá alegar ignorancia de la ley, y más aún, si una ley que ha cumplido con el debido proceso de su formación. Sin embargo, existe la posibilidad que en esta última etapa una ley se pueda ver afectada por vicios en su forma. En un modo teórico esta etapa puede estar viciada cuando una ley no se haga exigible, aun cuando esta ley haya cumplido el debido proceso para llegar a la etapa de vigencia, es decir, que la ley este vigente.²¹⁹

3.5 Diferencias de los vicios de forma y los vicios de fondo en el proceso de formación de ley

Los vicios del Proceso de Formación de Ley, en la legislación salvadoreña, son reconocidos solamente dos, estos pueden ser vicios de forma y vicios de

²¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Órgano Judicial, Corte Suprema de Justicia Republica de El Salvador, 2018, <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/Documento/Nota.aspx?data=EIPP8FBWNtFwm/nv7si+R39w6+IYczLjOHdbnM4qTXm1brL/PhiYE/aVzQ8Bt3aA3CU/b8DiwGhnLxxGYhp4DtdLM7SA0k7vdGtBiLyVrRS9OhpWRydLjft3hs48SlvrQ936ebhMkUODdl21vf0vZ oqSRZcf/ZM5HV1EQd6bwrjAx459zvDZxcl5rbR17QstvVSNxFunpssQn/dlcbVjDJJo9XVcsuBq1xB1MKmVBd>. Consultado el 23 de septiembre de 2018.

²¹⁹ Ibid.

contenido, a estos últimos también se les denomina vicios de fondo; y pueden ser reclamados o alegados en los Procesos de Inconstitucionalidad.

Es así, que una norma jurídica o un acto normativo pueden ser declarados inconstitucionales por vicios de forma y por vicios de contenido. En el primer caso, lo determinante es verificar qué norma sobre producción jurídica ha sido infringida, con independencia de la materia regulada. En el segundo, lo importante es si el contenido de las disposiciones propuestas como parámetro y objeto de control son contradictorias entre sí²²⁰.

Otro aspecto relevante es, cuando se denuncian vicios de forma, no es necesario citar el texto que aloja el contenido normativo que debe ser analizado; en cambio, si el reproche es por vicios de contenido, la cita del enunciado del objeto de control es importante.²²¹

²²⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 67-2014* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2016).

²²¹ *Ibid.*

CAPITULO IV
ALCANCES Y LIMITES DENTRO DEL PROCESO DE
INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA EN EL PROCESO DE
FORMACIÓN DE LEY EN LA JURISPRUDENCIA SALVADOREÑA

El presente capítulo está compuesto por los alcances y límites en la jurisprudencia salvadoreña, que comprenderá las fases de iniciativa de ley, legislativa, ejecutiva y de vigencia u obligatoriedad que son propias del proceso de formación de ley regulado en la Cn. y el RIAL.

4. Alcances y límites en la jurisprudencia salvadoreña

Los alcances servirán para determinar los efectos jurídicos que pueden producir los vicios de forma, que se dan en el proceso de formación de ley, y que posteriormente son alegados por las partes en los procesos de inconstitucionalidad, cuando la ley no ha cumplido con los requisitos previamente establecidos en la Cn.

En otras palabras, los alcances son los argumentos que las partes exponen cuando alegan la inconstitucionalidad de una ley, manifestando de forma argumentada el motivo de sus demandas, estos argumentos son variables, así como lo son los vicios de forma, que se encuentran en las cuatro fases del proceso de formación de ley, siendo esta la iniciativa de ley, fase legislativa, fase ejecutiva y la vigencia u obligatoriedad.

Los límites en la jurisprudencia salvadoreña, son aportes importantes por parte de la SC de la CSJ; ya que impone a través de sus argumentos, cual

es el margen de legalidad con el que cuentan los titulares de derechos subjetivo públicos, para ejercitarlos en el proceso de formación de ley, en cada una de sus respectivas fases del referido proceso, y es que en reiterados casos la Sala ha mantenido los precedentes formulados por salas anteriores a la existente, así como de igual manera ha formulado nuevos precedentes apartándose de los ya existentes y generando nueva jurisprudencia que sirven de referencia a los titulares de derechos subjetivos públicos.

4.1 Alcances y límites en la etapa de iniciativa de ley

Esta etapa del Proceso de Formación de Ley es una en la que con mayor frecuencia se dan los vicios de forma; pues como fase introductoria e instauradora del proceso de formación de ley, a la cual contempla la Cn. constituye un requisito necesario e indispensable para que el procedimiento de formación de ley se origine, y consiste en el derecho que tienen ciertos órganos o funcionarios del Estado, de presentar a la AL un proyecto de ley sobre una cuestión determinada. Requisito que al no cumplirse trae aparejada una inconstitucionalidad por vicios de forma, es de tener en cuenta, cual es el margen de legalidad con que cuenta cada órgano o funcionario del estado para hacer efectiva su iniciativa de ley y no caer en un vicio de forma.

4.1.1 Por los diputados

Tal como lo ha sostenido la SC con respecto a la iniciativa de ley por parte de los diputados en su sentencia de referencia 6-2016AC ²²²emitida el día nueve de enero del dos mil dieciocho, en el proceso de inconstitucionalidad

²²² Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 6-2016AC (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018)

acumulado por dos grupos de demandantes en donde los demandantes alegan vicios de forma y de fondo, el primero de ellos (Inc. 2-2016) que es el que nos interesa por la naturaleza de nuestro trabajo de investigación, en su pretensión el demandante alega vicios de forma ya que la Ley de Probidad carece de Iniciativa de ley. Esta sentencia es muy novedosa ya que hace un cambio de precedente en cuanto a la fase de iniciativa del proceso de formación de ley, anterior a esta sentencia se había mantenido y aplicado los precedentes de la sentencia con referencia 2-90 con fecha de veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

Los alcances del vicio en la iniciativa de ley se ven reflejados en los argumentos de las partes, tal es el presente caso que, el demandante sostiene que la CSJ no hizo uso de su iniciativa de ley ni solicitó a la AL la elaboración de una nueva Ley de Probidad. Tampoco requirió la derogatoria de la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, y que los exdiputados no están facultados por la Cn. para tener iniciativa de ley y presentar solicitud a la AL, para su elaboración, no obstante, el señor Ciro Cruz Zepeda en calidad de diputado dio iniciativa a la ley referida; y los partidos políticos no están habilitados para solicitar la elaboración de una nueva Ley de Probidad porque es una materia concerniente al Órgano Judicial.

No obstante, la iniciativa de ley en dicha materia corresponde a la CSJ según el arts. 182 Ord. 6º y 240 inc. 3º Cn. el partido arena presentó el proyecto de la Ley impugnada, y no se había conocido públicamente que en el pleno de la CSJ hubiese sido discutido y aprobado como tampoco hacer uso de la facultad constitucional de la iniciativa de ley y solicitar a la AL, la elaboración de la Ley de Probidad. Por tanto, dicha autoridad invadió las atribuciones de

la CSJ al aprobar la normativa impugnada²²³.

La AL en sus argumentos estableció que, el demandante desconocía la jurisprudencia de la SC sobre la iniciativa de ley, específicamente las sentencias de 22-VII-1999 y 22-XI-1999, Inc. 5-99²²⁴ y 2-90, respectivamente, enfatizó que la expresión “exclusivamente” establecida en el art. 133 Cn. se refiere a que ningún otro funcionario, órgano o ente público de los mencionados en él, tienen iniciativa de ley y no a que la Cn. le reconozca a cada uno de ellos una iniciativa excluyente sobre ciertas materias. Según dichas sentencias, en el sistema jurídico salvadoreño se consideran generales las iniciativas parlamentaria y ejecutiva, y específica la de otros titulares como la CSJ y los concejos municipales.

La AL, en sus argumentos estableció que, la iniciativa de ley judicial es específica y excepcional, mientras que la de los diputados es general, es decir, omnímoda en cuanto abarca todas las materias que pueden ser reguladas por ley, salvo las excepciones que la Cn. establece, por ejemplo, para decretar el presupuesto según art. 167 Ord. 3º Cn. o para la ratificación de tratados internacionales art. 168 Ord. 4º. Aún en los casos en que se concede iniciativa de ley a la CSJ según art. 133 Ord. 3º Cn. los diputados y el presidente de la República por medio de sus ministros no están impedidos para ejercerla sobre tales materias porque su facultad no es específica y

²²³ La AL aseveró que es un hecho notorio que en el expediente n° 480-12-2014-1 el magistrado presidente de la CSJ solicitó a la Asamblea Legislativa que le otorgara la iniciativa de ley para reformar la Ley Orgánica Judicial (LOJ) en lo relativo a la competencia y denominación de cámaras y juzgados de la zona central y oriental del República. De igual forma, en el expediente n° 349-10-2015-1 el presidente de la CSJ requirió a la Asamblea Legislativa para que otorgara la iniciativa de ley correspondiente para reformar la LOJ en lo referente al llamamiento de jueces suplentes y para asumir funciones en los casos determinados por la ley. Ello evidencia que en tales casos la CSJ no hizo uso de la iniciativa que le otorga la Constitución, sino que lo hizo la Asamblea Legislativa.

²²⁴ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 5-99 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

excepcional. Sostiene la AL que el demandante no hizo un esfuerzo por interpretar la Cn. y el hecho de que esta sala estime los argumentos vertidos por él sería totalmente violatorio de todo principio fundamental para la estabilidad de cualquier estado constitucional de derecho, configurando un golpe de estado técnico, ya que para la AL ha actuado de acuerdo con los criterios jurisprudenciales vigentes.

Del traslado que se le dio a el FGR este emitió su informe²²⁵ en el proceso de Inc. 2-2016, en el cual sostuvo los precedentes de las sentencias de 22-VII-1999 y 22-XI-1999, Inc. 5-99 y 2-90 y con base en tales precedentes, expuso que la iniciativa legislativa judicial es específica y excepcional, mientras que la de los diputados es general, salvo las excepciones previstas en la Cn. aún en aquellos casos en que se concede iniciativa de ley a la CSJ según Art. 133 Ord. 3º Cn. los diputados y el presidente de la República por medio de sus ministros no están impedidos para ejercer iniciativa legislativa sobre tales materias, en consecuencia, la FGR sostiene que no existe la inconstitucionalidad alegada por el actor.

El precedente sostenido por la anterior SC sobre la interpretación del art. 133 Ord. 3º Cn. en las sentencias de 22-XI-1999 y 20-VII-1999, Inc. 2-90 y 5-99, respectivamente fue el siguiente, pues indica que la iniciativa de ley que la Cn. otorga a la CSJ se puede analizar desde tres perspectivas, una teórica, una histórica y una sistemática.

Desde la perspectiva teórica, la iniciativa de ley solo corresponde a los funcionarios, órganos o entidades públicas que taxativamente se indican en el art. 133 Cn. con exclusión de otros. Tales precedentes fueron justificados

²²⁵ La ley establece de la demanda o informe se correrá traslado por un término prudencial que no exceda de noventa días, al Fiscal General de la República, art. 8 L. Pr. Cn.

en la necesidad de someter la iniciativa legislativa a los requerimientos jurídicos del Estado de Derecho para impedir el abuso en la producción de leyes, limitando y controlando a quienes pueden promover e impulsar el procedimiento de formación de tales. Por tales razones, se concluyó que la expresión “exclusivamente” alude a que ningún otro funcionario, órgano o ante público distinto a los mencionados en el art. 133 Cn. es titular de la iniciativa de ley.²²⁶

Desde la perspectiva histórica, las iniciativas parlamentaria y ejecutiva pueden referirse a cualquier ámbito de la realidad,²²⁷ incluso a materias relativas al Órgano Judicial, al notariado y abogacía, o a la jurisdicción y competencia de los tribunales. Mientras que las iniciativas judicial y municipal son específicas de las materias que la Constitución indica expresamente, las cuales, por tanto, se han de ejercer en forma excepcional.

Finalmente, desde un punto de vista sistemático, en los precedentes indicados se afirmó que, la CSJ puede ejercer iniciativa legislativa en los siguientes ámbitos jurídicos: materias que corresponde al Órgano Judicial, lo cual haría referencia en sentido estricto a su organización, no a su funcionamiento, es decir, la CSJ está autorizada para presentar iniciativas de ley únicamente en aspectos orgánicos del Órgano Judicial vinculados, por ejemplo, con las atribuciones que la Cn. le confiere en el art. 182 ordos. 5º, 9º y 10º; con respecto a la abogacía y al notariado, se acotó que la CSJ tiene iniciativa de ley porque dicho tribunal es quien debe controlar la prestación de esos

²²⁶ Dicho precepto constitucional no se refiere a que la Constitución le reconozca a cada uno de ellos una iniciativa legislativa excluyente sobre ciertas materias ya que tal interpretación podría conducir a una limitación irrazonable y no autorizada por la Constitución en cuanto al ejercicio de la iniciativa legislativa de los Diputados y el presidente de la República, por medio de sus ministros.

²²⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 5-99 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

servicios jurídicos; por último, en lo atinente a la jurisdicción y competencia, se apuntó que la locución “jurisdicción” es utilizada por el art. 133 Ord. 3º Cn. como sinónimo de competencia; sin embargo, atendiendo a que en la misma frase se hace uso de la expresión competencia, la sala lo entendió como equivalente a competencia por razón de la materia. territorio, cuantía, función o por factores meramente subjetivos de las partes de un proceso.

En el argumento sistemático, en primer lugar, tal como antes se ha indicado, el vocablo “exclusivamente” contenido en el art. 133 Cn. debe ser interpretado en relación con el art. 167 Ord. 3º Cn. Esta última disposición contiene otra especificación con respecto a la iniciativa de ley que impide que cualquier otro funcionario o entidad pueda llevarla a cabo. Solo el consejo de ministros puede presentar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos de la nación a la AL.²²⁸ según la cual el consejo de ministros, por medio del ministro de hacienda, debe presentar los correspondientes proyectos de ley del presupuesto general del estado y de los presupuestos especiales, así como la correspondiente ley de salarios, a la AL, por lo menos con tres meses de anticipación al inicio del nuevo ejercicio financiero fiscal según art. 167 Ord. 3º frase 1ª Cn.

En cuanto a los límites que se establecen en la sentencia con referencia 6-2016AC emitida el día nueve de enero del dos mil dieciocho, la SC tiene nuevos argumentos y sienta nuevo precedente al sostener que, los diputados y el presidente de la República por medio de sus ministros carecen de iniciativa de ley en materia presupuestaria, por lo que no es cierto que la posean en cualquier ámbito de la realidad, como se sostuvo en los precedentes anteriores. La misma situación es la que se presenta en las

²²⁸. Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 15-2011 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011)

materias establecidas en los Ord. 3º, 4º y 5º del art. 133 Cn. que están reservadas para los demás entes que ahí son mencionados, materias referentes al Órgano Judicial, al ejercicio de la abogacía y del notariado, a la jurisdicción y competencia de los tribunales, a los impuestos municipales según arts. 204 Ord. 6º Cn. y a la integración del istmo centroamericano.

En segundo lugar, el art. 133 Cn. debe ser interpretado en armonía con el art. 131 Ord. 31º Cn. el resultado de la actividad interpretativa de ambas disposiciones es igual que el anterior: la iniciativa de ley atribuida a los diputados y al presidente de la República por medio de sus ministros, está limitada por la iniciativa conferida a otras entidades en ciertas materias. El art. 131 Ord. 31º Cn. prescribe que a dicho órgano estatal corresponde. Erigir jurisdicciones y establecer cargos, a propuesta de la CSJ. Es decir, el legislativo no puede aprobar una ley erigiendo jurisdicciones y estableciendo cargos judiciales o administrativos del Órgano Judicial, si el anteproyecto no es presentado por la CSJ. ²²⁹

Los argumentos de la Sala en la presente sentencia sostienen que, el termino exclusivamente consiste en que la iniciativa de ley, en concreto la atribuida a la CSJ, está orientada a garantizar la independencia del Órgano Judicial. La separación o división de los órganos del Estado²³⁰, es un principio cuya finalidad es preservar un equilibrio institucional en la distribución de atribuciones y competencias establecidas en la Cn.

²²⁹ Por esta razón, la iniciativa prevista en el art. 133 Ord. 1º y 2º Cn. no puede entenderse referida a cualquier ámbito de la realidad, ya que tiene excepciones contempladas expresamente en la Constitución.

²³⁰ El principio de la división de poderes implica un control Inter orgánico recíproco entre los órganos en que se reparte el poder, garantizándose con ello; los frenos y contrapesos necesarios para la gobernabilidad democrática y la efectiva vigencia de la Constitución, sin perjuicio del deber de colaboración entre sí, para asegurar el cumplimiento de los fines fundamentales del Estado.

No obstante, existe una zona de reserva de cada órgano que se traduce en un margen de competencia propia y exclusiva en relación con las cuales otro órgano no puede interferir. En el caso específico de la estructura orgánica del judicial, en razón de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, los jueces y magistrados se hallan sometidos únicamente a la Cn. y a las leyes, por lo que se proscribire la sumisión a cualquier género de instrucción o dependencia distinta al sistema de fuentes del derecho positivo.²³¹ Por tanto, cuando el art. 172 inc. 3º Cn. proclama la independencia de jueces y magistrados, se entiende que ningún otro órgano estatal principalmente el legislativo o el ejecutivo, o las partes que intervienen en un proceso, pueden interferir o influir en el normal funcionamiento de la unidad jurisdiccional, ni en el contenido específico de las resoluciones judiciales, ya mencionada.²³² Mediante la independencia judicial se pretende asegurar el normal funcionamiento y la delimitación técnica del rol que le corresponde al Órgano Judicial.

En el nuevo precedente se sostiene que, la iniciativa de ley que el art. 133 Ord. 3º Cn. atribuye a la CSJ tiene por finalidad evitar que los diputados o el presidente de la República presenten anteproyectos de ley que, en caso de aprobarse, incidan en la estructura orgánica del judicial, en el normal funcionamiento de sus integrantes, en el gobierno del sistema judicial, en la administración de la abogacía y notariado, o en el sentido de las decisiones de los jueces y magistrados. Es decir, la independencia judicial que establece el art. 172 inc. 3º Cn. ya que impide que los diputados y el presidente de la República interfieran mediante la iniciativa de ley en las atribuciones que la Cn. le confiere exclusivamente a la CSJ.

²³¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 46-2003. (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005)

²³² Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 5-99 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

Esta forma de interpretar la iniciativa de ley como garantía de la independencia judicial se ve reforzada por lo plasmado en el informe único de la comisión de estudio del proyecto de Cn. en el cual se destacó que en el proyecto de Cn. se le concede iniciativa de ley a la CSJ únicamente en materias relativas a las leyes del órgano judicial y del notariado, así como a las que se refieren a la jurisdicción y competencia de los tribunales, contrario a lo que en apariencia pudiera pensarse, el propósito de la comisión ha sido el de fortalecer a la CSJ.²³³ Es necesario que la Corte mantenga en todo tiempo su independencia, finalmente, la sala aclaró que en el fondo de esta disposición hay algo que la Comisión requiere dejar claro, en el espíritu de la Cn. y es el apartamiento de la CSJ de toda actuación de carácter político partidista.

En definitiva, el art. 133 Ord. 3º Cn. atribuye iniciativa de ley a la CSJ en materias específicas que no pueden ser objeto de iniciativa por ningún otro ente estatal, ni aun por la AL, como órgano estatal destinado especialmente para legislar.

En la sentencia en comento la Sala finaliza al sostener que existe un error interpretativo²³⁴ en los precedentes jurisprudenciales (Inc. 2-90 y 5-99), lo cual habilita a la SC para apartarse de ellos y atribuir al art. 133 Cn. el significado siguiente; la CSJ tiene iniciativa de ley única y exclusivamente en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales; los concejos municipales

²³³ Ya que fue práctica en los gobiernos pasados, el de buscar la iniciativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercitarla juntamente con el presidente de la República a través de alguno de sus ministros, lo cual indica que antes de la presentación de la ley a la Asamblea han existido acuerdos, arreglos y negociaciones entre la misma Corte y el jefe del Poder Ejecutivo. Esta es una práctica que debe señalarse como viciada y contraria a los intereses de la República.

²³⁴ Se han considerado como circunstancias válidas para modificar un precedente: estar en presencia de un pronunciamiento cuyos fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados; el cambio en la conformación subjetiva del tribunal; y cuando los fundamentos fácticos que le motivaron han variado sustancialmente al grado de volver incoherente el pronunciamiento originario con la realidad normada. Es importante reiterar que los supuestos habilitantes para la modificación de un auto precedente siempre requieren de una justificación especial (sentencia de Inc. 1-2010).

tienen iniciativa de ley única y exclusivamente en materia de impuestos municipales; y el parlamento centroamericano, por medio de los diputados del estado de El Salvador que lo conforman, tiene iniciativa de ley única y exclusivamente en materia referida a la integración del istmo centroamericano, es decir, que, sobre estas materias específicas, los diputados y el presidente de la República por medio de los ministros, carecen de iniciativa de ley.

En consecuencia, debido a que el art. 142 Cn. estatuye que las fuentes del derecho se interpretan auténticamente, se reforman o se derogan de la misma manera en que se crean, solo quien ha presentado la iniciativa para crear una ley es quien debe presentar la iniciativa para que el Legislativo interprete auténticamente, reforme o derogue la ley.

En relación con las materias relativas al Órgano Judicial, tal y como se sostuvo en las Inc. 2-90 y 5-99, el art. 133 Ord. 3º Cn. se refiere en sentido estricto a su organización, solo la CSJ tiene iniciativa de ley. Esto significa que ningún otro órgano o funcionario estatal distinto a dicho tribunal puede presentar anteproyectos de ley para establecer condiciones o requisitos para el recibimiento y autorización de abogados y notarios, así como autorizarlos para el ejercicio de su profesión. Del mismo modo, únicamente la CSJ es quien tiene iniciativa para establecer los supuestos en que los abogados y notarios pueden ser suspendidos, inhabilitados o rehabilitados. En consecuencia, la ley a que se refiere el art. 182 Ord 12ª Cn. debe ser expedida única y exclusivamente por iniciativa de la CSJ. En conclusión, mediante tales argumentos se corrige y completa la interpretación jurisprudencial del art. 133 Cn. en su alcance y contenido.²³⁵

²³⁵ En auto de fecha 11-I-2016, El tribunal suspendió provisionalmente los efectos de la LP, y, en consecuencia, mantuvo la vigencia de la LEIFEP para que continuara formando parte del ordenamiento jurídico, en desarrollo del mandato constitucional del art. 240 Cn. En virtud de dicha resolución, la LP en ningún momento produjo efectos jurídicos, con lo cual la ley que pretendía derogar continuó aplicándose por la CSJ en varios casos de enriquecimiento ilícito, entre ellos, las resoluciones de 9-II-2016 y 23-II-2016, referidas a los ex presidentes de la República Mauricio Funes Cartagena y Elías Antonio Saca, respectivamente.

Respecto a La Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, la Sala ordeno que se continuará aplicando como efecto de la sentencia y con respecto a la medida cautelar adoptada en el proceso de Inc. 6-2016, que consistió en la suspendió provisionalmente de los efectos de la LP, la SC ordenó cesar dicha medida debido a que la normativa impugnada se declaró inconstitucional y fue expulsada del ordenamiento jurídico salvadoreño.

4.1.2 El presidente de la República por medio de sus ministros

Según sentencia con referencia. 5-88, de fecha tres de mayo de mil novecientos ochenta y nueve; que declaró la Inconstitucionalidad la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Republica,²³⁶ por ejercitar de forma individual la iniciativa de ley el ministro de seguridad, sin ninguna duda esta sentencia es el precedente más antiguo, de la constitución que data de 1983, en materia de vicios de forma, en donde se evidencia que la iniciativa de ley cuando proviene de un titular carente de iniciativa de ley; como lo es un ministro por si solo y de forma individual, es contrario al proceso de formación de ley. Pues la Cn. prescribe en el art. 133 Ord.2° tienen exclusivamente iniciativa de ley, el presidente de la Republica por medio de sus ministros, al no cumplirse este precepto Cn. se afecta la fase introductoria del proceso de formación de ley que es la iniciativa de ley y por ende es una ley inconstitucional.

Los alcances del vicio de forma en la fase iniciativa de ley se ven reflejados en los argumentos de las partes, tal es el presente caso que, el demandante alega graves violaciones de carácter formal en la ley, ya que el art. 133 de la

²³⁶Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 5-88* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1989)

Cn. establece quiénes son los funcionarios que tienen exclusivamente iniciativa de ley tales son, los diputados, el presidente de la República por medio de sus ministros, jamás los ministros que forman parte del Órgano Ejecutivo han tenido ni tienen, per se, iniciativa de ley, es decir, capacidad de presentar proyectos de ley al Órgano Legislativo; que no llenan los requisitos formales que la Cn. exige, hubo sin lugar a dudas una extralimitación de sus facultades por parte del ministro de justicia.

La AL sostiene que el decreto fue presentado en lo que, respecto a su iniciativa, así en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del ministro de justicia, requisito formal del que no se percató, ni el ministro de justicia, ni la comisión que estudió el proyecto, ni el pleno legislativo, ni el Órgano Ejecutivo en la fase de sanción y publicación, lo que no está acorde con lo que establece el art. 133 de la Cn. siendo esto una omisión involuntaria pero notoria que no necesita de acompañarse de otro cumplimiento.

La FGR, sostuvo que, tal iniciativa fue ejercitada en forma oral, o sea de viva voz, por el señor presidente de la República, quien le dio iniciativa de ley al decreto 924 y que tal iniciativa se ejercitó durante el desarrollo de la sesión solemne y extraordinaria celebrada por la AL, el día 19 de junio de 1987 en la ciudad de Sensuntepeque; sesión en la que el señor ministro de justicia hizo entrega del correspondiente proyecto de ley, al señor presidente del Órgano Legislativo y éste a su vez, lo tuvo por recibido sin corroborar que dicho proyecto de ley llevara el respaldo del presidente de la República²³⁷

²³⁷ El 1° de junio de 1987, la AL se reunió en la ciudad de Sensuntepeque, Departamento de Cabañas y allí celebró una sesión solemne y extraordinaria, con el objeto de oír la memoria de labores que leería el señor presidente de la República, en relación con la gestión administrativa del año 1986/1987. Así mismo, todo lo ocurrido en la indicada sesión fue visto y oído por millares de personas que se mantuvieron pendientes de dicho acontecimiento fue precisamente en ese momento que de viva voz el señor presidente de la República le dio Iniciativa a la referida ley.

Los límites que estableció la Sala en dicha sentencia fue que, el proceso de formación de la ley comprende: iniciativa, discusión y aprobación, sanción y promulgación, requisitos sin los cuales la ley no se ha formado, vale decir no existe, y por consiguiente la falta de uno de estos pasos o el realizarlos en violación a las regulaciones constitucionales acarrearía la inconstitucionalidad de una ley por defectos en la forma.²³⁸ De los pasos señalados, cabe distinguir los que se desarrollan ante o por el Órgano Legislativo como la iniciativa, discusión y aprobación y, los que ejecuta el Órgano Ejecutivo o sean los de sanción y promulgación. Además, a este órgano le corresponde la publicación como requisito de vigencia, el cual eventualmente puede realizar el Órgano Legislativo.

No puede concebirse otra forma de materializar una iniciativa de ley, sino es en primer lugar por escrito; y luego en un documento que contenga las normas que se presentan como integrantes de esa ley futura.²³⁹ No es posible aceptar que una iniciativa de ley se concrete de manera general solo indicando la materia que se quiera regular, sino que es preciso determinar la forma y el contenido de la ley que se propone. Tales requerimientos están expresados en los arts. 31, 33 y 36 del Reglamento Interior del Órgano Legislativo cuya observancia es indispensable para cumplir con el trámite constitucional establecido para la formación de la ley, de acuerdo con los art. 134 al 143 de la Cn.

En el caso particular de la iniciativa que el art. 133 Cn. reconoce al presidente de la República, esa misma disposición señala que ésta la debe ejercitar por medio de sus ministros, de donde lo que cuenta en el análisis

²³⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-87* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

²³⁹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 5-88* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1989)

del respectivo proceso de formación, es lo que haga el correspondiente ministro quien pretendió dar iniciativa de ley a dicho proyecto y en esa forma contravino el art. 133 Cn. que concede esa facultad al presidente de la República aunque externada por medio de sus ministros produciéndose efectivamente un vicio de forma y como consecuencia la inconstitucionalidad de un modo general y obligatorio de la Ley Orgánica de la FGR, contenida en el decreto legislativo N.º 924 de veintidós de abril de mil novecientos ochenta y ocho, reconociéndose nuevamente la vigencia a las disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio Público, de fecha cuatro de marzo de mil novecientos cincuenta y dos.

4.1.3 La Corte Suprema de Justicia

Tal como lo ha sostenido la SC con respecto a la iniciativa de ley por parte de la CSJ en su sentencia desestimatoria de Inconstitucionalidad con referencia. 5-99²⁴⁰ de fecha veinte de julio de mil novecientos noventa y nueve, en dicho Proceso de Inconstitucionalidad los demandantes alegaron vicios de forma y de fondo, en lo que respecta al primer vicio, que es lo que interesa por la naturaleza del presente trabajo de investigación en donde las partes alegaron el incumplimiento del art. 133 Ordº3 de la Cn. en donde se establece que tienen exclusivamente iniciativa de ley. La CSJ en materias relativas al órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales y que al no cumplirse tal precepto Constitucional se afecta el Proceso de Formación de Ley precisamente en la fase de Iniciativa de ley.²⁴¹

²⁴⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 5-99* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

²⁴¹ En el presente caso la Sala de lo Constitucional declaró una sentencia desestimatoria pues no se vulneró el Art.133 Ord. 3º ya que la Iniciativa de Ley con la que cuenta la Asamblea Legislativa es una Iniciativa Absoluta y abarca todas las materias y porque la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura es materia Excluyente de la Corte suprema de Justicia por ende carente de iniciativa exclusiva de Ley.

Los alcances del vicio de forma en la fase iniciativa de ley se ven reflejados en los argumentos de las partes; al sostener el demandante que existe Inconstitucionalidad de la ley por vicio de forma en la etapa de iniciativa, en base a los arts. 86 inc. 1º, 172 inc. 2º y 133 Ord. 3º Cn. que establece que, tienen exclusivamente iniciativa de ley, la CSJ en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales, de tales disposición resulta evidente que la AL; por sí sola no tiene la facultad o el poder de encomendar a otras instituciones colaborar en las atribuciones o funciones que le pertenecen a la CSJ, porque con ello estaría rompiendo el equilibrio de los poderes y, como consecuencia, violando los artículos antes referidos, al desconocer la independencia entre los órganos fundamentales del gobierno, con las consecuencias dañinas que este precedente irrogaría al sistema republicano y democrático que estatuye nuestra Cn. en su art. 85.²⁴²

La AL, justificó la emisión del cuerpo normativo impugnado, con base en los siguientes argumentos, enunciado que el art. 133 Ord 3º Cn. que reserva la exclusividad de la iniciativa de ley a la CSJ en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales. Obviamente el constituyente precisó exactamente las materias reservadas a aquella exclusividad y, en ninguna de ellas, se expresa o se hace referencia directa o indirecta al CNJ. Es obvio que el CNJ no es el Órgano Judicial, aún al aparecer insertado o integrado constitucionalmente con el referido órgano, su inserción en el Capítulo III, Título VI de la Cn. no

²⁴² Por lo expuesto, los demandantes consideraron que la nueva Ley del Consejo Nacional de la Judicatura (LCNJ) es inconstitucional porque altera los principios y derechos que estatuyen los artículos de la Constitución antes señalados, en perjuicio de las atribuciones de la CSJ, en flagrante violación a la prohibición establecida en el artículo 246 inc. 1º de la misma, que prescribe que los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulan su ejercicio.

desvirtúa su naturaleza, su identidad y su carácter.

Sostiene la AL, que no es posible establecer que el CNJ forma parte del Órgano Judicial ya que es una falacia que se sustenta únicamente en su ubicación dentro del capítulo constitucional que le corresponde al referido órgano, sin desconocer que el CNJ carece de facultades jurisdiccionales, y que se trata de una institución administrativa con funciones administrativas de interés para el Órgano Judicial; como corolario de esa falsa premisa pretende impugnarse su identidad como institución independiente y con propias funciones dentro de la asignación correspondiente al Órgano Judicial; desde luego que las atribuciones constitucionales y legales del consejo son concurrentes a las del expresado órgano, de manera que su inserción constitucional entre las disposiciones de dicho órgano, sin desmedro de su identidad independiente, no es casual, ni mucho menos arbitraria, sino que obedece a esas circunstancias.

El presidente de la República, Dr. Armando Calderón Sol, argumentó lo siguiente que la iniciativa de ley de la CSJ como entidad colegiada fue expresamente limitada por el texto mismo de la Cn. al establecerla sólo en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía y a la jurisdicción y competencia de los tribunales. De la simple lectura de esa disposición se comprende que la LCNJ y, la misma entidad que ella instituye, no es materia relativa al Órgano Judicial; tampoco la referida ley es materia relativa al ejercicio del notariado y de la abogacía, ni a la jurisdicción y competencia de los tribunales. Respecto de los señores diputados y del presidente de la República por medio de sus ministros, el art. 133 Cn. no relativiza en forma alguna la facultad de ejercer la iniciativa de ley, muy por el contrario, respecto de la CSJ y de los consejos municipales si

relativiza o limita el ejercicio de aquella facultad para las materias expresamente señaladas.²⁴³

Los límites que estableció la sala en sus argumentos sostienen que la relación con la ubicación del CNJ, aun cuando la Cn. lo crea en el Capítulo III, que corresponde al Órgano Judicial del Título VI, Órganos del Gobierno, atribuciones y competencias, ello no significa que sea una dependencia del Órgano Judicial; el CNJ tiene reconocida por la Cn. una autonomía mínima y esencial, por lo cual su vinculación con el Órgano Judicial no es orgánica, es decir, de dependencia jerárquica, sino funcional, de colaboración en la administración de la carrera judicial y determina el alcance de la Iniciativa desde tres perspectivas que son: teórica, histórica y sistemática.

Los límites de la iniciativa legislativa concedida a la CSJ, o, dicho en otras palabras, indicar con claridad el ámbito jurídico dentro del cual el tribunal supremo puede ejercer iniciativa legislativa.²⁴⁴ Al respecto el art. 133 Cn. señala que las materias en que la CSJ goza de iniciativa legislativa son: las relativas al Órgano Judicial las relativas al ejercicio del notariado y de la abogacía y las relativas a la jurisdicción y competencia de los tribunales. Cuando el texto constitucional, en la disposición citada, menciona al Órgano Judicial, debe entenderse que está haciendo una estricta referencia a la organización, no al funcionamiento de dicho órgano fundamental del gobierno; vale decir, que la CSJ está autorizada para ejercer iniciativa legislativa únicamente en aquellos aspectos orgánicos del Órgano Judicial

²⁴³ La pretensión de introducir como norma sub constitucional que las instituciones colegiadas señaladas poseen iniciativa exclusiva y excluyente en esas materias, es una pretensión fallida que carece de respaldo en el texto y espíritu constitucional, ya que el uso del vocablo exclusivamente, con que da inicio el referido artículo, denota que solamente los funcionarios e instituciones que cita, se otorga aquella iniciativa, es decir con carácter taxativo; asunto que no tiene otro alcance

²⁴⁴ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 5-99* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

vinculados, con las atribuciones que la Cn. le otorga al tribunal supremo en el art. 182 ordinales. 5, ° 9° y 10°.

También se concede iniciativa legislativa a la CSJ en lo referente al ejercicio del notariado y de la abogacía, por entender la Cn. que, al significar ambas funciones la prestación de servicios jurídicos es pertinente que su control corresponda al tribunal supremo. En cuanto a la jurisdicción y competencia de los tribunales, el análisis sintáctico de dicha frase evidencia que el vocablo jurisdicción se ha utilizado con la connotación de la individualidad resultante del fraccionamiento del órgano jurisdiccional, en una palabra, como equivalente a competencia; sin embargo, como a continuación en la misma frase se hace uso de la expresión competencia, hemos de entender que se utiliza como competencia por razón de la materia. En cuanto a la expresión competencia, es imperativo entender que hace referencia a los restantes criterios de distribución del ejercicio de la función jurisdiccional: territorio, valor, función, o aún por factores meramente subjetivos de las partes de un proceso.²⁴⁵

Partir de los datos expuestos, y en específica relación con la emisión de la LCNJ, se puede concluir lo siguiente: en primer lugar, que la iniciativa legislativa judicial es específica y excepcional, mientras que la de los diputados es general, vale decir, es omnímoda en cuanto abarca todas las materias que pueden ser reguladas por ley, salvo las excepciones que la misma Cn. establece para decretar el presupuesto, art. 167 Ord. 3°, o para la ratificación de tratados internacionales, art. 168 Ord. 4°.²⁴⁶

²⁴⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 5-99*(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999).

²⁴⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 2-90*(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1990).

El CNJ tiene una autonomía reconocida por la Cn. y que sus atribuciones le dimanen de la misma ley suprema y pueden ser ampliadas por la ley, pero nunca a partir de una decisión administrativa de organización interna adoptada por la CSJ; a lo cual se debe agregar que, según el art. 86 inc. 1° Cn. las atribuciones de los órganos del gobierno son indelegables.

En tercer lugar, el CNJ es un ente de carácter administrativo, cuya finalidad es colaborar con el Órgano Judicial en la garantía de la independencia judicial, y coadyuvar en la administración de la carrera judicial y en el cumplimiento del gobierno autónomo de la judicatura, es claro que, en su esencia, el CNJ está dotado de autonomía, por lo que la regulación legislativa de su organización y funcionamiento no se puede comprender en lo que el art. 133 Ord. 3° denomina materias relativas al Órgano Judicial, a la abogacía y al notariado ni a la jurisdicción y competencia de los tribunales

Finalmente, en aquellos casos en que se concede iniciativa de ley a la CSJ conforme al art. 133 Ord. 3° Cn. los diputados y el presidente de la República por medio de sus ministros no están impedidos para ejercer iniciativa legislativa sobre tales materias, porque dicha facultad de los dos órganos de decisión política no es específica y excepcional, como sí lo es la de la CSJ. De lo dicho se concluye que, teniendo el CNJ una entidad jurídica propia o autonomía reconocida por la Cn. para el mejor desempeño de sus funciones, no es parte del Órgano Judicial, por lo que, en la emisión de la ley que regule su organización y funcionamiento, no ha podido tener intervención la CSJ, pues no es materia que tenga relación con el Órgano Judicial, con el notariado y la abogacía, ni con la jurisdicción y competencia de los tribunales.²⁴⁷

²⁴⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 5-99*(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999).

4.1.4 Los consejos municipales

Sin ninguna duda, en materia municipal es donde mayor mente existe inconstitucionalidades por vicios de forma, consistente en falta de iniciativa de ley en el proceso de formación de ley; ya que si bien es cierto desde la Cn. de 1982, se les otorgo una potestad en la iniciativa de ley, a las municipalidades, en materia de impuestos municipales, esta, muchas veces ha extralimitado tal facultad invadiendo facultades que le corresponden a la AL quebrantando el principio de reserva de ley que establece el art. 131 Ord.6° que establece que le corresponde a la AL decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes pues la reserva de ley básicamente, consiste en otorgar solo o exclusivamente a la ley formal, es decir, a la ley emitida por la AL la capacidad para regular, de un modo válido, ciertos ámbitos de especial interés para las personas que integran una comunidad estatal. Tal como se puede denotar en la sentencia de inconstitucionalidad de referencia 11-2012 que declaro del art. 198 de la ordenanza sobre medio ambiente del municipio de La Unión como inconstitucional.²⁴⁸

En los alcances de la sentencia de referencia 11-2012 las partes sostienen los siguientes argumentos, alega el demandante que el art.198 de la ordenanza sobre medio ambiente del municipio de La Unión viola el principio de reserva de ley, al establecer una limitación al derecho fundamental a la libertad económica establecido en el art. 102 inc. 1° Cn. mediante una ordenanza municipal y no mediante una ley formal, emitida por la AL, como debería, según el demandante. Dicho ciudadano alegó que la limitación de los derechos fundamentales implica la modificación de su objeto o sujetos, de modo que se obstaculiza o impide su ejercicio, por lo cual solo la AL, está

²⁴⁸Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 11-2012 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015)

habilitada para hacerlo, la simple regulación de los derechos fundamentales puede efectuarse mediante cualquier disposición de carácter general, impersonal y abstracta emitida por los entes estatales con potestad suficiente para ello.

Del traslado que se le dio al alcalde municipal de La Unión, este es del argumento que, la ordenanza referida tiene como base el bienestar común de los conciudadanos; que la libertad de empresa y la libertad económica no son infalibles y que riñen en los límites del bienestar común, de lo social, de la complejidad del beneficio de muchos por el interés de pocos, con esta ordenanza no se defiende solo el medio ambiente, sino que también se garantiza la existencia de recursos, materias primas y alimentos, para cubrir las necesidades de la sociedad. En cuanto a las empresas, la Cn. política en el art. 102 les impone como límite a su actividad económica el interés social. Las libertades económicas deben tener mayor posibilidad de restricciones que cualquier otro derecho, por lo tanto sus limitaciones serán más amplias que para otros derechos y libertades constitucionales; y que al regular el medio ambiente de nuestro municipio, no debe verse jamás como la afectación de la libertad económica, puesto que el Municipio en sí y por sí goza de la independencia que le da el art. 4 del Código Municipal vigente para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salud, salubridad, la seguridad, el medio ambiente.

El Fiscal General de la República es del argumento que, Si bien es cierto, el derecho a la libertad económica no es absoluto, y ante una adecuada ponderación entre este y el derecho al medio ambiente sano, podría sucumbir debido al interés difuso de la colectividad salvadoreña que representa este último; pero excede el ámbito de competencia de los

municipios limitar tal derecho.²⁴⁹ Tal ponderación y razonamiento, es responsabilidad del ente legislativo realizarlo, y en todo caso conceder la facultad de decidir sobre la instalación y funcionamiento de forma clara y expresa a determinado el ente estatal que es el Ministerio de Medio Ambiente a través de una ley en sentido formal. Por lo anterior concluyó que, sí existe la postulación de inconstitucionalidad alegada

Los límites establecidos por la sala de lo constitucional, en su argumento sobre la iniciativa de ley de los consejos municipales para determinar si existe la violación a la reserva de ley alegada hay que establecer si la disposición impugnada contiene una limitación y no una simple regulación del derecho fundamental a la libertad económica, pues en tal caso la competencia normativa corresponde al Órgano Legislativo y no a los consejos municipales, pues la reserva de ley consiste en, otorgar solo o exclusivamente a la ley formal, es decir, a la ley emitida por la AL, la capacidad para regular de un modo válido, ciertos ámbitos de especial interés para las personas que integran una comunidad estatal.²⁵⁰

Solo mediante ley formal pueden imponerse limitaciones a los derechos fundamentales, las normas que limiten esos derechos y que estén contenidas en fuentes de producción jurídica distintas a la Cn. y la ley, como es el caso de las ordenanzas municipales invaden la competencia de la AL, y por ello son inconstitucionales. En efecto, además de la propia Cn. solo mediante ley formal pueden imponerse limitaciones a los derechos fundamentales. Las normas que limiten esos derechos y que estén contenidas en fuentes de

²⁴⁹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 2-90*(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1990).

²⁵⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 11-2012* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015)

producción jurídica distintas a la Cn. y la ley, como es el caso de las ordenanzas municipales que en ocasiones invaden la competencia de la AL, y por ello son inconstitucionales.

La iniciativa de ley con la que cuentan los consejos municipales lo importante es, determinar cuándo se está en presencia de una regulación o limitación a los derechos fundamentales y sobre ello se ha dicho que la regulación o configuración es la dotación de contenido material a los derechos fundamentales, es decir, la determinación de sus manifestaciones y alcances, las condiciones para su ejercicio, la organización y procedimientos que sean necesarios para hacerlos efectivos y la estructuración de sus garantías. Por otra parte, la limitación o restricción intervención, injerencia o afectación a un derecho es un tipo de regulación que implica la modificación del objeto o sujetos del derecho, de forma que impide o dificulta el ejercicio de las acciones, posibilidades o situaciones habilitadas por él²⁵¹

En la ordenanza municipal, basta determinar si ella contiene una norma limitadora del derecho invocado, pues en tal caso se habría incumplido la condición básica de la reserva de ley y se configuraría una violación constitucional, fuera de la Cn. la reserva de ley para la limitación a derechos fundamentales funciona como una garantía o medio de protección política y formal es decir un límite a las limitaciones de estos derechos, y debido a ello, cuando se viola esa garantía se vulnera también al propio derecho en cuestión.

4.2 Alcances y limites en la etapa legislativa

Etapa que comprende una serie de actos jurídicos propios de la AL como

²⁵¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 17-2006* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2010)

órgano de gobierno encargado del proceso de formación de ley, que deberá cumplir con el trámite establecido en la Cn. y el RIAL, cuando es sometido a su conocimiento un proyecto de ley que deberá ser analizado, y puesto a conocimiento del pleno legislativo, para que una vez sea deliberado y discutido por los diferentes grupos legislativos sea aprobado y se traslade al presidente de la República quien si no tuviere objeciones lo sancionara y lo mandara a publicar.

Los alcances del Proceso de Inconstitucionalidad por vicios de forma en el Proceso de Formación de Ley, los veremos reflejados en los argumentos alegados por las partes y los límites los establecerá la Sala de lo Constitucional mediante la resolución de cada caso según sea el vicio alegado.

4.2.1 Dispensa de trámite

Tal y como se establece en el RIAL, en casos urgentes y a petición de un diputado o diputada, mediante la existencia de presupuestos objetivos y técnicos para justificar la dispensa de los trámites establecidos en dicho reglamento²⁵², se podrá discutir un proyecto de ley en la misma sesión en que se conozca la correspondencia, sin tener un dictamen previo elaborado por la comisión respectiva para cada caso.²⁵³

Sentencia de Proceso de Inconstitucionalidad con referencia: 11-2010, emitida por la SC de la CSJ, a las once horas con siete minutos del día

²⁵² La dispensa de tramites deberá solicitarse únicamente si se cumplen con los elementos de urgencia y necesidad requisitos que deberán ser establecidos mediante estudios técnicos al respecto art. 76 RIAL:

²⁵³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 96-2014* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014)

treinta de noviembre de dos mil once, promovido por el ciudadano Guillermo Alexander Parada Gámez, quien solicitó se declarara la inconstitucionalidad, por vicios de forma, de los decretos legislativos, 140 y 141 por haber sido aprobados con dispensa de trámite, por la supuesta vulneración de los arts. 134 y 135 de la Cn. los cuales establecen la obligación, primero, que todo proyecto de ley que se aprobado deberá estar firmado por la mayoría de los miembros de la junta directiva y segundo que todo proyecto de ley deberá ser discutido y aprobado por el pleno legislativo

Los argumentos de inconstitucionalidad del demandante son básicamente dos el primero en relación con el art. 135 Cn. exponiendo que, previamente a su aprobación, todo proyecto de ley debe ser discutido, lo cual significa que no basta con los votos necesarios del parlamento para que exista una ley, sino que también tiene que haber deliberación, discutida y publicitada para la elaboración de la ley, lo que se entiende en la necesidad de un debate en el que se expongan las posiciones a favor o en contra de la aprobación del proyecto de ley. El segundo argumento es en cuanto al art. 134 Cn. en el que se sostiene que dicha disposición condiciona la validez en la formación de la norma, disposición constitucional que establece como requisito indispensable para todo proyecto de ley que se suscrito por la mayoría de los miembros de la junta directiva de la AL.²⁵⁴

En ese sentido, sostuvo el demandante que los decretos cuya constitucionalidad cuestiona no fueron discutidos ni deliberados en el pleno legislativo, sino que su aprobación partió del sólo dictamen de la comisión y luego, sin más, se pasó a su aprobación con los votos necesarios que al efecto se requerían. Finalmente, el actor señaló que para la aprobación de los decretos en

²⁵⁴ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 31-2009* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009)

referencia no fue posible la intervención de los distintos grupos parlamentarios, reflejados en las discusiones del pleno legislativo, por lo que, en aras de garantizar los principios democrático y pluralista, que a su vez posibilitan la contradicción y el libre debate público.²⁵⁵

La AL, con respecto a los vicios de forma alegados por el demandante, comenzó por señalar que los decretos legislativos cuya constitucionalidad es cuestionada fueron emitidos con base en el mandato constitucional que establece el art. 131 Ord. 1º Cn. relativo a la atribución a ella conferida para poder decretar reglamentos, así como en el art. 76 del RIAL que regula la dispensa de trámites. Al respecto, acotó que los decretos impugnados sí fueron leídos por el pleno de la AL los cuales fueron aprobados con base en el art. 123 Cn. por ello, dicha autoridad consideró que no existen los vicios de forma que el actor denunció en su demanda.

En su informe el Fiscal General de la República manifestó en cuanto a los vicios de forma que han sido denunciados por el peticionario, consideró que la argumentación fáctica planteada en la demanda de inconstitucionalidad debe ser aclarada y refutada por la AL ya que sólo ella puede valorar con suficiente solvencia sobre los hechos que acaecieron en el proceso de formación de los aludidos decretos 140 y 141. No obstante, y luego de citar algunos criterios jurisprudenciales relacionados con el proceso de formación de la ley, manifestó que, al existir un dictamen favorable de la comisión, tuvo que darse una discusión de dichos dictámenes para que el proyecto correspondiente pasara al conocimiento del pleno legislativo. Agregó que, al ser presentado el proyecto ante el pleno, se debió generar un debate entre todas las fracciones políticas, con lo cual se garantizaría la diversidad de opiniones con respecto a las reformas planteadas y con ello, se optimizaría el núcleo de los principios

²⁵⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 12-99* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

de libre debate y contradicción.²⁵⁶

Los límites los encontramos determinados en los argumentos que sustentan el fallo de la SC con respecto a la dispensa de trámite manifestó: del informe y de la certificación del acta sobre las discusiones que se produjeron a propósito de los decretos legislativos n° 140 y 141, se advierte que estos fueron leídos, sometidos a consideración del pleno cuando menos mínimamente y luego fueron aprobados con dispensa de trámite, lo cual, de acuerdo con lo previsto en el RIAL puede hacerse en aquellos casos que se consideren como urgentes. En ese sentido, esta Sala entiende que, si bien los decretos legislativos en cuestión fueron aprobados sin una extensa actividad deliberativa por parte de los diputados de la AL sí fue potenciado el núcleo de la contradicción y el libre debate que es necesario para la formación de la voluntad estatal en forma de ley.²⁵⁷

A diferencia de lo sostenido por el actor, es preciso destacar que el diseño estructural del proceso de formación de ley que la Cn. ha establecido, específicamente en su art. 135, exige que no existan óbices que le impidan a los diputados producir un debate en relación con los proyectos de ley que quieren aprobar, como cuando estos ni siquiera se leen o cuando no se le concede la palabra a un diputado que solicita opinar al respecto. De esta forma, en el caso de los decretos legislativos impugnados, los diferentes grupos legislativos tuvieron la oportunidad real y libre de exponer sus puntos de vista o propuestas, luego de que el proyecto de aquéllos fue leído, en tal virtud, no existe la inconstitucionalidad alegada por el ciudadano Gámez Parada, por lo que así deberá declararse.²⁵⁸

²⁵⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 13-2001* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001)

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 35-2015* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015)

4.2.2 Reconsideración de la votación de un proyecto de ley

Cuando un proyecto de ley no alcanza los votos necesarios para su aprobación, deberá éste pasar al archivo considerándolo rechazado, pero la AL, podrá reconsiderarlo en la misma sesión plenaria podrá acordar conocer de nuevo el proyecto de ley y lo enviará nuevamente a la comisión correspondiente para que se amplíe su estudio y luego podrá volver a someterlo a consideración y ser aprobado.

Sentencia de proceso de inconstitucionalidad con referencia: 35-2015, emitida por la SC de la CSJ a las quince horas con cincuenta minutos del día trece de julio de dos mil dieciséis, promovido por el ciudadano René Alfonso Guevara Aguilar, mediante la cual solicitó que se declarara la inconstitucionalidad por vicio de forma, del decreto legislativo n° 1000, de 23-IV-2015, por el que la AL autorizó al Órgano Ejecutivo, en el ramo de hacienda, para que emitiera títulos valores de crédito; es el caso que la iniciativa de ley del referido decreto fue sometida a consideración del pleno legislativo y no alcanzo los votos suficientes para su aprobación, pero que luego en la misma sesión plenaria se sometió nuevamente a votación siendo aprobada dicha iniciativa de ley, en contravención a lo establecido en el art. 43 Cn.

Los argumentos del demandante, en síntesis, que puede ocurrir que una iniciativa de ley sea votada por el pleno de la AL sin alcanzar la mayoría correspondiente para su aprobación y luego, invocando el art. 89 del RIAL se proceda a realizar en la misma sesión una segunda votación sobre la iniciativa, resultando finalmente aprobado; es en ese caso en particular que el demandante manifiesta el vicio de forma porque según lo establecido por el art. 43 Cn. cuando un proyecto de ley fuere desechado o no fuere ratificado, no podrá ser propuesto dentro de los próximos seis meses.²⁵⁹

²⁵⁹ Constitución de la República de El Salvador (El salvador, Corte Suprema de Justicia, 1983).

Por su parte, la AL, en su intervención, y en relación con el motivo de inconstitucionalidad, apuntó que el demandante sostuvo maliciosamente que la AL, ordenó el archivo del dictamen, lo cual es falso puesto que en la misma sesión se acordó que el dictamen regresara a la comisión respectiva. Continúa indicando que, ciertamente, después de la primera votación se pidió la reconsideración para que el dictamen regresara a la comisión, lo cual la reconsideración de la votación no es un procedimiento arbitrario, sino que está previsto en el artículo 89 del RIAL.

Añadieron que la sesión plenaria, siendo un acto continuo desde que se declara abierta la sesión, hasta su cierre formal por quien preside la misma, permite que un punto previo sometido a votación y que no haya alcanzado la votación necesaria, en tanto no ha causado efectos jurídicos positivos, sea retomado en tanto deja a salvo los principios esenciales del proceso de formación de ley.

Además, la AL, manifestó que el decreto legislativo número 1000/2015 es aplicación del art. 89 RIAL y, por ello, se trata de un decreto que tiene como fundamento un acto normativo. A partir de este planteo, cuestiona cuál debe ser el verdadero objeto de control: por un lado, está un acto normativo habilitante y, por el otro, está un decreto legislativo específico que no surge en aplicación directa de la Constitución, sino de una disposición que pretende concretar, entre otros, el art. 143 Cn. en este sentido, la pretensión de inconstitucionalidad no está debidamente configurada porque el actor, ha obviado la naturaleza del vicio alegado. Según el legislativo, el control de constitucionalidad solo es predicable de una concreción directa de la Cn. y el objeto de control en el presente caso ha sido aplicación del RIAL.²⁶⁰

²⁶⁰ Constitución de la República de El Salvador (El salvador, Corte Suprema de Justicia, 1983).

Por su parte el Fiscal General de la República manifestó en su informe que es importante hacer mención que el decreto ha sido emitido en un proceso legislativo en el cual se pidió la reconsideración de la votación para finalmente ser aprobado, lo cual no constituye un procedimiento arbitrario, sino que está previsto en el art. 89 del RIAL. Es decir, que el pleno por medio de este artículo es respaldado jurídicamente y por lo tanto con esto tiene facultad para que el proyecto de ley fuera sometido nuevamente a reconsideración, porque las resoluciones del pleno alcanzan firmeza hasta el cierre de la sesión plenaria en que se hayan aprobado.

Los límites en cuanto a la reconsideración de la votación de un proyecto de ley, están determinados en los argumentos que sustentan el fallo de la SC, quienes interpretaron que, según lo manifestado por el demandante, el hecho de que el decreto legislativo impugnado no hubiere alcanzado en la primera votación el número de votos necesario para su aprobación implica una decisión que desecha el proyecto de ley; y por ello es que lo considera contrario a la disposición que propone como parámetro de control.²⁶¹

En consecuencia, la cuestión de la que depende la resolución de este motivo de inconstitucionalidad es si el hecho de no alcanzar un quórum necesario para tomar una decisión legislativa que depende de alcanzar los votos necesarios para tomar la decisión deba interpretarse como una decisión de desechar el proyecto de ley, y no podrá ser propuesto dentro de los próximos seis meses, de acuerdo con lo establecido por el art. 143 Cn.

Las votaciones tienen que desarrollarse asegurando la unidad del acto; ya que la votación se manifiesta esencialmente como el acto fundamental para

²⁶¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 13-2011* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011)

la expresión de la voluntad de este.²⁶² El acto de votar de los diputados no garantiza la decisión del pleno legislativo, ésta se logra sólo cuando la suma de los votos individuales de los diputados alcanza el quórum requerido por la Cn. para decidir. Si el quórum no se logra, no existe decisión, la AL; toma sus decisiones colectivamente, al ser una entidad independiente de sus integrantes. Por ello, la falta de consenso o de la mayoría requerida no debe interpretarse como una decisión a favor o en contra del proyecto discutido, dicha falta es, más bien, un hecho que ha impedido alcanzar el número de votos para tomar la decisión.

De lo anterior se sigue que, frente a un proyecto de ley en sentido amplio, como sinónimo de decreto legislativo, la AL, puede tomar o no una decisión, hay que recordar que, frente a un proyecto de ley, los diputados pueden votar a favor o en contra, pero también pueden abstenerse de votar. En realidad, en cuanto al tema en particular, la opción de rechazo exige la concurrencia, por lo menos, del mismo número de votos necesarios para su aprobación, y esto opera en dos supuestos: 1) cuando así fuere sometido al Pleno y alcance los votos para el rechazo; o 2) cuando, de conformidad al RIAL art. 89, habiendo concluido la sesión plenaria, no se obtuvo el número de votos necesarios para su aprobación, independientemente de las veces que haya sido sometido a votación.²⁶³

Esto indica que, en el caso del art. 143 Cn. el vocablo desechado debe entenderse como rechazado o haber votado en contra, por ello, la interpretación que mejor se adapta a la mencionada disposición constitucional es la que entiende que un proyecto de ley no puede ser propuesto dentro de los

²⁶² Ibid.

²⁶³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 25-2014* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014)

próximos seis meses cuando la AL, lo hubiere desechado, es decir, que haya tomado la decisión de rechazarlo o, lo que es igual, cuando hubiere decidido votar en contra de este, o cuando se den los supuestos establecidos en el art. 89 RIAL por lo tanto lo Sala desestimo porque el hecho de que la AL; no alcance el quórum necesario para la aprobación de un proyecto sea un rechazo tácito del mismo.²⁶⁴

4.2.3 Discusión

La discusión es el debate que se realiza en el pleno de la AL, sobre un proyecto de ley con la finalidad que los distintos grupos parlamentarios mediante el quorum necesario manifiesten según los intereses de la colectividad si están de acuerdo o no sobre el proyecto de ley sometido a su conocimiento, y ser mediante la votación que ocurre dentro del seno de la AL, que se tomara la decisión consensuada por todos los parlamentarios.

Sentencia de proceso de inconstitucionalidad con referencia: 41-2000AC, emitida por la SC de la CSJ, a las nueve horas del día trece de noviembre de dos mil uno, promovido por los ciudadanos María Silvia Guillén de Parada, Abraham Atilio Ábrego Hasbún y otros, mediante la cual solicitó que se declarara la inconstitucionalidad por vicio de forma, del decreto legislativo n° 201, de 30-XI-2000, por medio del cual la AL emitió la Ley de Integración Monetaria, por el incumplimiento del principio de publicidad contenido implícitamente en los arts. 135 y 125 Cn. y por tratarse de una violación al proceso de formación de la ley más específicamente, por tratarse de una violación a un principio esencial de dicho proceso, en consideración de los demandantes la impugnación recae sobre toda la Ley de Integración Monetaria, y

²⁶⁴Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 13-2011* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011)

no sobre disposiciones específicas de ésta, por lo que la inconstitucionalidad afecta a la totalidad del proceso.²⁶⁵

Los demandantes impugnaron la Ley de Integración Monetaria, no por la violación al pluralismo o a la regla de la mayoría, sino específicamente por violación al libre debate y contradicción y a la publicidad; a la primera, porque la Comisión de la AL; a la cual pasó el estudio del proyecto de la Ley de Integración Monetaria y su expediente la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, analizó, discutió, debatió y formuló el dictamen favorable en un plazo menor a 72 horas; y a la segunda, porque la mencionada comisión no abrió un espacio de discusión y debate público en el que cada interesado pudiera, al menos por virtualidad jurídico-política, avocarse y decir si estaba en contra o no de la iniciativa de ley.

La AL argumentó que el art. 135 Cn. no le ata, desde ningún punto de vista, a tiempos o plazos para el estudio y discusión de un proyecto de ley, ni establece que tenga que aprobar que está suficientemente discutido un punto para que se continúe con el proceso de formación de tal ley; y que el RIAL no tiene disposición en la que tengan obligadamente que escucharse la opinión de un determinado sector de la comunidad, aunque esto no inhibe a un ciudadano, sector, comunidad o sociedad en general a conocer de toda la actividad y procedimientos legislativos que sean proyectados a la sociedad salvadoreña en términos generales.

Por su parte, el presidente de la República sostuvo que los principios supuestamente vulnerados se refieren, no a un obligado debate ante y con la participación de todos los gobernados, sino a la participación e intervención

²⁶⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 41-2000AC* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000)

de los distintos grupos políticos que tienen representación en la AL; quienes según lo manifestado representan los intereses de la colectividad por consiguiente no hay necesidad que la sociedad civil en cualquiera de sus manifestaciones tenga que estar presente y tener participación en la discusión de un proyecto de ley.²⁶⁶

Finalmente, el Fiscal General de la República dijo que, al emitir la Ley de Integración Monetaria, la AL; ejerció una de sus principales funciones, la establecida en el art. 121 Cn., y en cuanto a que no se hizo del conocimiento del pueblo salvadoreño el anteproyecto de ley, consideró que sería materialmente imposible someter a discusión pública todos los anteproyectos de ley, pues esto equivaldría prácticamente a hacer un plebiscito para cada ley que se vaya a emitir; y señaló que, según lo prescrito en el art. 125 Cn. los diputados representan al pueblo entero, presentes en la AL.

Los límites en cuanto a la discusión de un proyecto de ley, están determinados por la Sala de lo Constitucional en el sentido que el núcleo de la contradicción y el libre debate radica en la idea que la formación de la voluntad estatal en forma de ley sólo puede hacerse, de manera constitucionalmente legítima, después que los diferentes grupos legislativos hayan tenido la real y libre oportunidad de exponer sus puntos de vista o propuestas, representativos de diversos intereses o visiones de mundo, sobre una determinada iniciativa de ley. El fundamento de tal concepto es la premisa que la razón no está predeterminada en sí misma y que nadie es depositario de la verdad, por lo que ésta necesariamente ha de ser construida.²⁶⁷

²⁶⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 19-1987* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

²⁶⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 14-2001* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001)

Por cuanto a la publicidad parlamentaria implica una doble dirección: desde la AL; hacia los ciudadanos que se concreta, en un marco de libre información, en la publicidad de agendas, debates, votaciones y decisiones legislativas; y desde los ciudadanos hacia el Órgano Legislativo que se concreta en la concurrencia ordenada de individuos o grupos de ciudadanos, por medio de sus representantes y dejando a salvo el caso de asuntos excluidos de la publicidad, a las comisiones o al pleno de la asamblea.²⁶⁸

Con ello, la publicidad cumple con tres funciones básicas: educación política de la ciudadanía; fortalecimiento y potenciación del principio representativo; y control social sobre el órgano del gobierno que por antonomasia y de mejor manera refleja el principio democrático. en virtud de lo prescrito por los arts. 85 y 125 Cn., está investido el Órgano Legislativo, obliga a que, como se ha fundamentado, sus actuaciones y en especial la formación de la voluntad legislativa se realicen con arreglo a los principios de contradicción y libre debate, con publicidad.

Sobre los señalamientos que bien argumentó la AL no son deducibles tiempos o plazos mínimos para el estudio y discusión de un proyecto de ley; y en segundo lugar que, como se ha señalado, la naturaleza de lo regulado en la Ley de Integración Monetaria ha justificado que, en el procedimiento de formación de dicho cuerpo normativo, los principios supuestamente impugnados no se han vulnerado; por ello, respecto de la violación a la contradicción y libre debate y a la publicidad parlamentaria, se concluye que no ha existido violación constitucional²⁶⁹

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Sala de lo Constitucional, *Inconstitucionalidad, Referencia 9-99* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

4.2.4 Falta de publicidad, contradicción, libre debate y discusión del procedimiento legislativo

Cada proyecto de ley sometido a conocimiento del pleno de la AL debe ser analizado, discutido, debatido, para determinar si el dictamen será favorable o no esto en un plazo razonable, lo cual permitirá una adecuada contradicción y libre debate, espacio de discusión y debate público que cada comisión deberá promover, en el que cada interesado pueda al menos por virtualidad jurídico-política avocarse y decir si está en contra o no de la iniciativa de ley, y exponer sus razones para sustentar sus posiciones.²⁷⁰

Sentencia de proceso de inconstitucionalidad con referencia: 44-2013AC, emitida por la SC de la CSJ, a las doce horas del día trece de julio de dos mil dieciséis, promovido por los ciudadanos José Benjamín Cuéllar Martínez, y otros, mediante la cual solicitó que se declarara la inconstitucionalidad por vicio de forma, de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, aprobada mediante decreto legislativo n° 486, de 20- III-1993, porque dicho procedimiento se habría realizado sin respetar los requisitos de publicidad, contradicción, libre debate y discusión del procedimiento legislativo, lo que, como vicio de forma, afectaría la validez de toda la ley de acuerdo a lo establecido en los arts.85 y 135.²⁷¹

Los argumentos de los demandantes con relación a las supuestas infracciones cometidas durante el procedimiento de formación de la Ley de Amnistía de 1993, dijeron que el lunes 15 de marzo de 1993 la Organización de Naciones Unidas, dio a conocer el Informe de la comisión de la verdad para El

²⁷⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 11-2010* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2016)

²⁷¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 44-2013AC* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013)

Salvador; en el término de dos días se elaboró el proyecto de decreto de ley y es el sábado 20 de marzo, la AL, mediante dispensa de trámite, aprobó con 47 votos el decreto que contiene la Ley de Amnistía de 1993.

Con base en ello manifestaron que: No hubo oportunidad de analizar, discutir y debatir el dictamen favorable en un plazo razonable, lo cual no permitió una adecuada contradicción y libre debate la mencionada Comisión no abrió un espacio de discusión y debate público en el que cada interesado pudiera al menos por virtualidad jurídico-política avocarse y decir si estaba en contra o no de la iniciativa de ley, y exponer sus razones para sustentar sus posiciones. En síntesis, manifestaron que el proyecto de ley no fue abordado, ni estudiado, ni analizado, siendo que la única votación que se llevó a cabo dentro de la AL; fue para determinar en relación con la dispensa de trámite y no a la aprobación del proyecto de ley que nunca fue sometido a consideración de todas las distintas fracciones representadas en el Órgano Legislativo.²⁷²

La AL en su informe, justificó la constitucionalidad de la Ley de Amnistía de 1993, y dijo que la finalidad de la ley fue alcanzar la reconciliación y la unificación de la familia salvadoreña; y que el legislador de esa época consideró conveniente que la única forma de poner fin al odio, al sufrimiento, actitudes confrontativas, es a través de la concesión de una amnistía general, inmediata, a favor de todas las personas, que de una u otra forma se vieron involucradas en la comisión de hechos violentos.

Según la autoridad demandada, es históricamente conocida la urgencia que este proyecto de decreto fuera aprobado de forma expedita, con acatamiento a la forma establecida por el RIAL, vigente en ese momento; mas no responde

²⁷² Sala de lo Constitucional, *Inconstitucionalidad, Referencia 9-99* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

nada a los argumentos planteados por los demandantes en relación al incumplimiento de los requisitos establecidos en la Cn. Con respecto al Proceso de Formación de Ley, sino más bien se basó en argumentos históricos propios de la realidad vivida en la época del conflicto armado de nuestro país por consiguiente carece de total sentido los argumentos planteados por la AL.

El Fiscal General de la República, en su informe, sostuvo en lo esencial que: de conocimiento público es que en el caso de la Ley de Amnistía de 1993 fue aprobada en su momento por la AL, mediante el voto unánime de los diputados y, por tanto, tal aprobación resultaría válida y legítima, independientemente del tiempo utilizado para su discusión, destacando el consenso alcanzado dentro del pluralismo político que conforma el parlamento.

También consideró un error de los demandantes el suponer que “por discutir debe entenderse el tener largos debates y sostener puntos de vista necesariamente contradictorios olvidando que en dichos órganos previamente se han estudiado los casos.²⁷³ Así ocurrió cuando se aprobó la Ley de Amnistía de 1993, la que fue votada por unanimidad al tener un contenido que los diputados ya conocían y que además llenaban no solo sus aspiraciones y la de sus partidos sino un sentir nacional.

Los límites establecidos por la SC sostienen que el vicio de forma alegado por los demandantes plantea como parámetros de control los arts. 85 y 135 Cn., para lo cual es pertinente recordar que, de acuerdo con la Cn. salvadoreña, el principio democrático implica que las decisiones políticas expresadas en las leyes deben alcanzarse mediante procedimientos respetuosos del

²⁷³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 26-2000* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000)

pluralismo y favorables al ejercicio de la contraloría ciudadana. La AL, no es sólo un Órgano de Estado que adopta sus decisiones por mayoría, sino una institución representativa del pluralismo político de la sociedad, donde su diversidad de visiones e intereses queda reflejada.

En consecuencia, para que pueda producirse una discusión libre dentro del Órgano Legislativo es necesario que se reconozca a las distintas fracciones parlamentarias el derecho a tomar parte en la discusión y a expresar sus opiniones sin limitaciones ilegítimas. En definitiva, lo que se precisa en la discusión de un proyecto de ley es que se genere, que exista o que sea permitida efectivamente la oportunidad de la deliberación y la expresión de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en la AL, en relación con la ley en proceso de formación. Esta oportunidad de discusión y deliberación se limita o se niega cuando una actuación específica impide u obstaculiza, sin justificación razonable, la intervención crítica, propositiva o simplemente expresiva de un diputado o de un grupo de ellos en relación con el objeto de la plenaria.

Con el planteamiento de los demandantes, la Sala consideró que el motivo de inconstitucionalidad relativo a supuestos vicios en el procedimiento legislativo de la Ley de Amnistía de 1993 carece de fundamento suficiente para justificar un análisis detenido de dicho procedimiento.

En realidad, el argumento central de la demanda se refiere, mediante una narración detallada de la sucesión de actuaciones legislativas, a la supuesta insuficiencia del tiempo empleado para la discusión y el debate del objeto de la ley, pero: a) no menciona exclusiones o impedimentos aplicados por el Órgano Legislativo a diputados para evitar su participación en dicha etapa; b) no proporciona argumentos que permitan comprobar que el tiempo empleado

fue irrazonable o insuficiente, no obstante la complejidad de la regulación en juego; y c) niega que haya habido debate público aunque, en forma inconsistente, invoca fuentes periodísticas que divulgaron a la ciudadanía los antecedentes y la presentación de la propuesta legislativa. Debido a estos vacíos o defectos de la pretensión de inconstitucionalidad por vicio de forma, la demanda fue rechazada mediante una decisión de sobreseimiento.²⁷⁴

4.3 Alcances y límites en la etapa ejecutiva

En esta etapa el presidente de la República debe tomar una decisión con el producto legislativo, ya sea sancionarlo, vetarlo u observarlo, esto no es más que los posibles sentidos o contenidos del acto presidencial;²⁷⁵ pero acorde a esta fase también es posterior a la decisión que tome el presidente, deberá promulgar y mandar a publicar la ley, para que se vuelva obligatoria, ninguna de estas partes que comprenden la etapa ejecutiva está exenta de algún vicio en el Proceso de Formación de Ley, que sea alegado posteriormente en el Proceso de Inconstitucionalidad.

Los límites señalados por la SC derivan de la interpretación de la Cn., en este apartado observaremos el criterio de la sala con respecto a los vicios alegados durante la etapa legislativa, criterios que se han mantenido a lo largo de los años y que sirven de precedente para resolver vicios de forma alegados, como la sanción extemporánea del presidente de la República; si bien es cierto cada Proceso de Inconstitucionalidad es diferente el uno del otro, al tener un precedente la sala genera un criterio sobre el cual debe solucionarse e interpretarse un precepto alegado.

²⁷⁴ Sala de lo Constitucional, *Inconstitucionalidad, Referencia 30-2011* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011).

²⁷⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-1987* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987).

4.3.1 Sanción

El vicio identificado en este punto es el cómputo del plazo para la sanción del decreto discutido por el pleno legislativo, situación que se prescribe en los arts. 135 y 137 inc. 1º Cn. el plazo para este acto es de ocho días, de sancionarse fuera de este plazo se está ante una sanción extemporánea como lo alegan los peticionarios en la sentencia de referencia 8-96 promovida por Proceso de Inconstitucionalidad en la que los peticionarios se refieren a la sanción que hiciera el presidente de la República transcurrido el plazo para ello, específicamente treinta y siete días después de haber sido enviado por la AL.²⁷⁶

Entre sus argumentos los peticionarios concluyen que independientemente “que el plazo constitucional se contabilice por el método natural de veinticuatro en veinticuatro horas contadas a partir de un momento determinado, civil de veinticuatro en veinticuatro horas contadas a partir de la media noche del inicio del plazo a la media noche del día límite, contándose los días feriados, o procesal que es igual al método civil con la diferencia que, si el día límite resulta ser un día feriado, los efectos a producir se prorrogan hasta el siguiente día hábil, el presidente en todo caso se excedió de los ocho días que la Cn. le concede para controlar el producto legislativo por lo que su actuación deviene en inconstitucional”.²⁷⁷

Pese a lo anterior la Cn. de la República, prevé una situación similar en dicho caso se genera la sanción tácita, esto es, cuando el presidente dentro del término de ocho días no se manifiesta al respecto del decreto que llega a su poder, entonces se presume la sanción de manera tácita y debe mandarse a

²⁷⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 8-1996* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1996)

²⁷⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-1987* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987).

publicar, como lo refiere el art. 137 Cn.

Adverso a lo anterior el presidente de la República, transcurridos los treinta y siete días sancionó el decreto y mando a publicarlo, razón por la cual los peticionarios dicen que no opera la sanción tácita, y por tanto debe declararse la inconstitucionalidad del decreto legislativo nº417/92.

En el Proceso de Inconstitucionalidad intervino además el presidente de la República y el Fiscal General de la República; el entonces presidente Dr. Armando Calderón Sol, se pronunció al respecto alegando lo siguiente: “El solicitante ignora que, dentro del plazo de treinta y siete días transcurridos entre la aprobación del decreto por parte de la AL, y la sanción, éste fue devuelto con observaciones al legislativo. La solución contenida en la Cn. para el caso en que el presidente omite la publicación, presumiendo la sanción y facultando al presidente de la AL, para realizar la publicación es suficiente para concluir que la falta de cumplimiento en los plazos no implica que el decreto impugnado adolezca de inconstitucionalidad formal”.²⁷⁸

De lo anterior se puede dilucidar que según los argumentos del presidente se omitió o se ignoró de hecho, que el decreto en cuestión se encontraba observado durante el plazo de los treinta y siete días que el peticionario alega, debió sancionarse, es decir que las actuaciones del presidente se encuentran justificadas. En la intervención que se le dio al Fiscal General de la República, manifestó que no existe inconstitucionalidad alguna, pues la misma Cn. permite la sanción tácita, de la que ya se explicó en los párrafos anteriores.

Los alcances que puede ocasionar un vicio en la sanción prescrita para el

²⁷⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 8-96* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

Proceso de Formación de Ley producirían efectos vulnerables de principios tales como el de Seguridad Jurídica, a propósito, uno de los principios principales de un estado de derecho pues al no cumplir con ciertos parámetros establecidos por la misma norma suprema, se estaría extralimitando la potestad otorgada a cada funcionario en el art. 86 Cn.

Por otra parte, los límites que establece la SC con respecto al vicio que frecuentemente se da en la etapa de la sanción por el presidente de la República, la Sala determina que la sanción está compuesta por tres aspectos y estos son: “En primer lugar, a constatar si se han cumplido los requisitos formales orgánicos y procedimentales establecidos en la Cn. para la elaboración del mismo; en segundo lugar, a realizar un examen de constitucionalidad, es decir, a verificar la concordancia del proyecto de ley con la normativa constitucional; finalmente, a realizar una ponderación acerca de la conveniencia y oportunidad del proyecto para los intereses de la colectividad y los fines perseguido” ²⁷⁹

El presidente de la República al ser un controlador de la actividad normativa de la AL cuenta con un plazo no mayor de ocho días para sancionar el producto legislativo, como se ha tratado en la sentencia que se toma de referencia para observar este vicio de la sanción extemporánea, es a propósito de ello que la sala establece el computo de los plazos en el procedimiento formativo de la ley.

Es así que se vuelve necesario tener en cuenta que la vinculación de los órganos Legislativo y Ejecutivo a plazos para el ejercicio de ciertos actos es indispensable para la vigencia efectiva de los principios que el constituyente reconoció como informadores y legitimadores de la actividad legislativa; ya

²⁷⁹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 8-96* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

que, “evidentemente, la ausencia de plazos podría generar retrasos injustificados en la elaboración de las leyes volviendo, de tal manera, nugatorios los principios fundamentales protegidos en el proceso legislativo”²⁸⁰. Puede afirmarse, entonces, que por medio de los plazos se trata de asegurar la eficacia de tales principios y de prevenir la arbitrariedad de quienes en ejercicio del poder podrían entorpecer el procedimiento de creación normativa, en suma, se trata de garantizar la seguridad jurídica en el procedimiento de formación de las leyes.

En otras palabras, para que el cumplimiento de los principios sustanciales que informan el procedimiento de formación de las leyes sea efectivo, los días comprendidos en tales plazos sólo pueden ser días hábiles para los despachos en la AL, y presidencia de la República, respectivamente; y también los días deben entenderse reducidos a las horas de despacho en ambos órganos.

Es evidente que el Proceso de Formación de Ley establece plazos constitucionales, que de ser omitidos se genera transgresión a la seguridad jurídica, debido a la irregularidad de los mismos órganos de Gobierno, lo que puede traducirse en una anomalía funcional, por haber una inadecuación de la conducta de los órganos intervinientes en el procedimiento de creación de leyes, a la Cn.

En este punto se vuelve necesario agregar lo que en variada jurisprudencia la SC ha manifestado con respecto al cómputo de los plazos, y es que, desde mil novecientos noventa y siete se está promoviendo un acuerdo de reformas constitucionales para reformar los arts. 135, 137, 138 y 139 Cn. Y que consiste en agregar el adjetivo “hábiles” a la palabra “días” para especificar que, en los plazos contenidos en el proceso de formación de la

²⁸⁰ Ibid.

ley, sólo deben contarse los días en que las oficinas administrativas de los Órganos Legislativo y Ejecutivo estén laborando.

En conclusión, la SC sostiene que la finalidad de los plazos en el proceso legislativo no es meramente formal para que el proceso lleve una debida concatenación de actos, sino que se conecta con la seguridad jurídica,²⁸¹ principio informador de dicho procedimiento. Es por ello por lo que, claramente, la inobservancia a tales plazos sí constituye una infracción a la Cn.

Para el caso concreto que se planteó en este apartado a propósito de la sanción la sala concluyo con que los plazos contabilizados en horas y días hábiles cumplen con los plazos constitucionales, por lo que el decreto impugnado adolece de la inconstitucionalidad alegada.

4.3.2 Promulgación

En el Proceso de Formación de la Ley, la promulgación es el acto último, el acto sin el cual aquélla, la ley, no tendría existencia, es así, que la promulgación puede viciarse materialmente al faltar el mandamiento a publicación, la falta de la orden de publicación; en la actualidad dentro de nuestra jurisprudencia no puede evidenciarse esta situación de manera específica, pues lo que se alega es la falta de publicación o la publicación tardía; y como se trató en el capítulo anterior, suele confundirse como un símil la promulgación y la publicación, términos jurídicamente vinculados pero con efectos diferentes.²⁸²

²⁸¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 66-2006* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2006)

²⁸² La promulgación dota de existencia a una ley, después viene la publicación, pero ésta no tiene que ver con el ser de la ley, sino con su obligatoriedad. Por el contrario, la publicación según lo establece el artículo 140 Constitucional, tiene que ver no con la existencia de la ley sino con su obligatoriedad o sea que una ley ya existente para que sea obligatoria debe ser publicada ref. 7-87.

Sin embargo, la SC delimita como limite a propósito de la promulgación la presunción de la misma, al haber llegado hasta la publicación, así “ que habiendo las leyes impugnadas cumplido todos los pasos para formación de la ley hasta su promulgación, o para ser más precisos no habiendo el petionario impugnado de inconstitucionalidad ninguno de los actos esenciales para la formación de la ley como son la iniciativa, discusión y aprobación, sanción y promulgación, ésta debe presumirse legalmente formada, o sea, constitucionalmente existente; por lo que no procede una declaratoria de inconstitucionalidad por defectos en su formación que convierta en inconstitucional su existencia y por consiguiente que la anule” ²⁸³ Agrega la sala que en El Salvador la orden de publicación constituye la promulgación y en su contenido encierra: a) la orden de que se publique la ley; b) la orden de que se ejecute o se cumpla en sentido general; y c) la autenticidad del texto en el sentido que el texto cuya publicación se ordena es el que aprobó el legislativo y sanciono el ejecutivo.

En concordancia con lo anterior, si bien es cierto que nuestra Cn. vigente no señala a diferencia de otras constituciones anteriores alguna forma sacramental para promulgar la ley, esto no nos debe inducir al equivoco de pensar que puede haber una ley validad sin una orden de publicación formal, pues para que una publicación como hecho material pueda producir efectos debe ser ordenada por la autoridad competente el presidente de la República o en su caso por el presidente de la AL.²⁸⁴

4.3.3 Publicación

Cuando ocurre la publicación de una ley se refiere al paso que tiene un

²⁸³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-87* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

²⁸⁴ Ibid.

decreto y se dota con el título de ley; este paso en el Proceso de Formación de Ley puede viciarse cuando se manda a publicar una ley con defectos, o cuando se manda a publicar después del término concedido constitucionalmente, aspectos que ejemplificamos a continuación.

A propósito de la publicación de una ley con defectos no subsanados se cita la sentencia con referencia 8-2004, que se dictó por el Proceso de Inconstitucionalidad en el que se solicitaba que se declare inconstitucional el decreto legislativo n°130/2003 y que contiene las reformas a la Ley Zonas Francas Industriales y de Comercialización, y estrictamente por violación al art. 137 inc. 3° Cn. pues el decreto en mención se encontraba con observaciones del presidente de la República, por lo que fue devuelto a la AL.

Los demandantes argumentan que el decreto fue devuelto con observaciones y que hubo un enmendado irregular del decreto en mención; ya que el pleno de la AL debió considerar y resolver lo que creyere conveniente sobre la observación presidencial advertida, por mayoría, a través de un nuevo decreto, y posteriormente, éste debió haber sido enviado dentro de los diez días subsiguientes al presidente de la República, para la correspondiente sanción, promulgación y publicación.

Sin embargo, la AL en lugar de ello, actuó con ligereza, pues simplemente sustituyó en el texto del decreto, es decir, que introdujo un enmendado en el propio instrumento original, lo cual es inconstitucional, pues alteró el texto de un documento concluido, suscrito y tramitado, el cual ya no podía haberse enmendado por ningún motivo, pues el constituyente ha ordenado que se emita una resolución por la mayoría establecida en el art. 123.²⁸⁵

²⁸⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 8-2004* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005)

Por lo anterior se manifestó la AL señaló que en ninguna parte de los artículos del Proceso de Formación de la ley establece que cuando un decreto fuere observado por el presidente de la República tiene que emitirse obligatoriamente uno nuevo, sino que por el contrario éste guarda su número correlativo hasta que en el caso de las observaciones, si la AL las considera aceptándolas, siempre llevarán el número de decreto que al inicio se le dio por parte de ese órgano del Estado de conformidad al art. 137 inc. 3° Cn.²⁸⁶

Y cuando se le corre traslado al Fiscal General de la República este sostiene el criterio siguiente: “señaló que los argumentos de los demandantes relativos al supuesto vicio de forma que impugnan no son válidos en virtud que la etapa de discusión y aprobación, no se encuentra regulada en la normativa constitucional, ya que el art. 135 Cn. únicamente se limita a establecer que todo proyecto de ley, después de discutido y aprobado, se trasladará al presidente de la República, por lo que, en ausencia de tal normativa, se debe acudir al RIAL, de acuerdo con lo que dispone el último inciso del art. 137 Cn. si el ejecutivo devuelve con observaciones un proyecto de ley a la AL debe entenderse que antes de que venza el plazo de ocho días siguientes a su recibo, la AL las considerará y resolverá lo que creyere conveniente.”²⁸⁷

Respecto a los límites que emite y ha mantenido la SC en relación con los vicios que pueden darse en la etapa de la sanción, ésta se pronuncia así, la sanción de un documento que fue observado y enmendado de forma irregular es innegable que debe estudiarse cada caso específico. Sin embargo, a la errónea petición que se hace en los Procesos de Inconstitucionalidad, por considerar que cuando el presidente de la República emite observaciones estas deben ser tomadas por la AL y emitir las correcciones en un nuevo

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 9-2004* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005)

decreto legislativo, la Sala sostiene que lo contrario, no se vuelve necesario emitir un nuevo decreto.

En relación con el incidente de insistencia parlamentaria, contemplado en el art. 137 Cn. resulta imprescindible que las observaciones introducidas a un texto originalmente aprobado por los miembros de la AL sean conocidas y aprobadas por la mayoría prevista en el art. 123 Cn. Sin embargo, se aclaró que ello no significa que tal pronunciamiento deba realizarse en un decreto que responda a un número diferente al suscrito originalmente por los miembros de la AL pues dichas observaciones suponen únicamente una modificación al mismo texto.²⁸⁸ En consecuencia, el hecho que la adopción de la observación propuesta por el entonces presidente de la República no se haya materializado en un nuevo decreto no implica una violación al art. 137 Cn.

Otro de los límites que puntualmente señala la Sala respecto a la publicación, se encuentra en la sentencia con referencia 7-87 “la publicación es la condición o requisito sine qua non para la vigencia de la ley, en consecuencia ninguna ley obliga sí no ha sido publicada en el DO (art. 140 Cn; arts. 6,7 y 8 del CC); que la fecha de la publicación es la fecha del periódico oficial y por consiguiente es la fecha cierta para contar el plazo para su vigencia; que la fecha del periódico y realidad material de existencia deben concurrir efectivamente, en caso de que no coincidieren ambas situaciones el requisito de la publicación no estaría constitucionalmente cumplido y la señalada publicación sería inconstitucional; que el efecto legal de tal declaratoria de inconstitucionalidad sería que la ley no tendría vigencia, vale decir no obligatoria, y los plazos para que obligara se contarían a partir de la publicación correcta de la ley”²⁸⁹

²⁸⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 8-2004* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005)

²⁸⁹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 7-87* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000)

4.4 Alcances y límites de la etapa de vigencia u obligatoriedad

Durante esta etapa se vuelve obligatoria una ley, por lo que produce los efectos de mandar, prohibir o permitir actos o comportamientos del sector al que va dirigida, esta etapa puede verse viciada cuando se contraria el art. 140 Cn. como se ve reflejado en la sentencia con referencia 1-87 emitida por la SC, en el que el peticionario solicita se decrete la inconstitucionalidad de los decretos 1) número 547; 2) número 548; 3) número 549; 4) número 550; 5) número 551; 6) número 552; 7) número 553; 8) número 554; 9), número 555; 10) número 556; 11) número 558; 12) número 5-59 y 13) número 560.

El peticionario basa la inconstitucionalidad en que, pese a haberse publicado la ley en el DO esta no puede considerarse obligatoria, por no cumplir con elementos tales, como la impresión de un periódico, la difusión de dicho periódico y la circulación a nivel nacional del mismo, para el caso en concreto se publicó en el DO el decreto con una fecha distinta a la real.

En su intervención la Fiscalía General de la República manifiesta que la publicación, de estas leyes adolece de un vicio o defecto cuyo acto de promulgación carece de la perfección exigida constitucionalmente, y siendo un acto imperfecto por inobservancia de requisitos de forma exigidos por la Cn. para su validez, pierde su condición de ley de la República y por consecuencia no cabe ser observada como tal.

El alcance alegado por la parte demandante del vicio ocasionado por la publicación irregular de los decretos en mención produciría que las leyes no sean obligatorias, y que produciría una ineficacia, pues la Cn. establece en estricto sentido términos para el cumplimiento de ciertos actos.

Para determinar los límites la SC ha establecido en jurisprudencia que la vigencia u obligatoriedad de una ley depende estrictamente de su publicación, ya que “es la publicación la que da vigencia a una ley, es decir la que la pone en vigor u observancia”.²⁹⁰

Como criterio la Sala sostiene que una ley habiendo cumplido todos los pasos la formación de la misma hasta su promulgación, o para ser más precisos no habiendo el peticionario impugnado de inconstitucionalidad ninguno de los actos esenciales para la formación de la ley, como son “la iniciativa, discusión y aprobación, sanción promulgación”²⁹¹, esta debe presumirse legalmente formada o sea constitucionalmente existente por lo que no procede una declaratoria de inconstitucionalidad por defectos en su formación que convierta en inconstitucional su existencia y por consecuencia la anule.

La Sala sostiene que cuando se trata de vicios u omisiones en el Proceso de Formación de Ley, que implique una violación franca de la carta fundamental, la declaratoria de inconstitucionalidad produciría nulidad de la ley, ya que la voluntad soberana no se habría manifestado de la forma prescrita por la Cn. por lo que no existiría. Por el contrario, si la inconstitucionalidad se fundamenta en la ausencia, defecto o retardo en la publicación, su declaratoria no produciría la abrogación de la ley, la que continuaría existiendo ya que la misma estaría plenamente formada y por consiguiente el efecto jurídico de la sentencia que se pronuncia solo incidiría sobre la fecha de vigencia u obligatoriedad de esta.

Por lo que, dicho de otra manera, y para solución del Proceso de Inconstitucionalidad

²⁹⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-87* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

²⁹¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 18-93* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1993)

resuelto en la sentencia con referencia 1-87, la sala sostiene que no existe inconstitucionalidad por defecto de forma en cuanto a la vigencia u obligatoriedad de una ley por la publicación material tardada que haga el DO pues se está a lo que en estricto sentido dice el art. 140 Cn. y es que ninguna ley obliga sino en virtud de su promulgación y publicación, y lo que se vuelve requisito necesario para que una ley sea obligatoria es que hayan transcurrido ocho días al menos desde la publicación que se haga en el DO respetando la fecha del periódico.²⁹²

²⁹² Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-87* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación, en este último apartado del trabajo de investigación y luego de realizar el análisis de los alcances y limitantes dentro del proceso de inconstitucionalidad por vicios de forma, en el proceso de formación de ley se presentan las conclusiones obtenidas por medio de la misma, y posteriormente las recomendaciones con la finalidad de establecer únicamente una considerable mejora para los procesos, tanto de formación de ley como de inconstitucionalidad y el control interinstitucional e interorganico que debe existir en un Estado de derecho.

Conclusiones

Los métodos utilizados en el trabajo de investigación son, el método de análisis y el método deductivo, el primero dada la complejidad de las sentencias para conocer cada vicio de forma; se ha tenido que realizar una abstracción de elementos importantes respecto del tema de investigación y en cuanto al segundo método, para llegar a cada vicio se ha explicado desde el proceso de inconstitucionalidad, el proceso de formación de ley, hasta llegar a los casos concretos de la jurisprudencia donde se identificaron los vicios de forma que ocurren en cada fase del proceso de formación de ley. También como principal instrumento de investigación utilizado en la investigación están las fichas bibliográficas; que permiten registrar, recolectar, codificar y ordenar la información, tanto para la estructura capitular del trabajo, como para las referencias bibliográficas, la Sentencias: todas las sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional, desde su creación, y que fuese promovida por alegar vicios de forma, de la ley, decreto o reglamento impugnado. Todo lo anterior permite

concluir lo siguiente:

El Proceso de Inconstitucionalidad es una herramienta útil concedida a todo ciudadano para la defensa de la Ley fundamental que es la Constitución y que ha tenido una evolución positiva desde su surgimiento a lo largo de las constituciones de nuestro país hasta su regulación en la Ley de Procedimientos Constitucionales, que reúne los procesos de Amparo, habeas corpus y la inconstitucionalidad, expresando los requisitos para iniciar un proceso y dando los pasos a seguir, atribuyendo la intervención de los organismos del Estado y resolviendo únicamente la Sala de lo Constitucional; así como se concluye en un cambio positivo el hecho de que exista el control constitucional previo, regulado por la Constitución y el RIAL que reúnen el proceso de formación de Ley, pero que su mala aplicación o interpretación ha decantado en las diversas sentencias estimatorias de la Sala de lo Constitucional por adolecer las leyes, decretos o reglamentos de vicios de forma

Al conocer los procesos de creación de ley, es posible identificar dos defectos que motivan los procesos de inconstitucionalidad, tales son los defectos de contenido o fondo y los defectos de forma, estos últimos son los que se estudian en el presente trabajo investigativo, de los cuales se puede afirmar que evidentemente los vicios se dan mayormente en la etapa legislativa, por la inobservancia y abuso de la AL en el cumplimiento de los pasos para crear una Ley, decreto o reglamento.

Como alcances y limitantes en el proceso de inconstitucionalidad salvadoreño, se determinan como alcances los argumentos alegados por los peticionarios, y las limitantes, o sea los límites se encuentran en las resoluciones emitidas por la Sala de lo Constitucional; siendo el vicio de forma mayormente alegado el de la Dispensa de Trámite, en la que interviene el Órgano Legislativo y decide acortar el proceso común de creación de una ley por considerarla urgente, el abuso de esta figura ha decantado en que los peticionarios aleguen inconstitucionalidad.

Es positiva la existencia de un órgano especializado que resuelva sobre la inconstitucionalidad de una ley, decreto o reglamento, pues la SC, se considera independiente, objetiva, integrada además por personalidades competentes en la materia, que desde su creación ha resuelto acertadamente pues las resoluciones emitidas son fundamentadas legalmente y se actualizan al contexto de su interpretación, por lo que la SC tiene la facultad de cambiar criterio con respecto a un motivo, esto se concluye como positivo para el desarrollo y evolución del Estado de Derecho salvadoreño.

Recomendaciones

Para el control constitucional previo:

La creación de una comisión fiscalizadora que esté separada de los órganos intervinientes en el proceso de formación de ley, que su función sea la de un ente rector, que verifique y ejerza control sobre el desarrollo del proceso de formación de ley, lo que evitaría o reduciría en gran medida que se promuevan tantos procesos por inconstitucionalidad, alegando defectos de forma, en dicho proceso.

A la Asamblea Legislativa:

Que los diputados apliquen estrictamente e interpreten correctamente las disposiciones constitucionales y reglamentarias, así como la jurisprudencia emanada de la sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia para tener validez y legitimidad en la creación de una nueva ley.

En la aplicación de la Dispensa de Tramites:

Que se modifique la figura de la dispensa de trámite en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, mediante la reforma, en el sentido de

insertar en dicho cuerpo normativo elementos indispensables que establezcan parámetros de validez para solicitar la dispensa de trámite, identificando claramente lo que se considera como urgencia.

A la Sala de lo Constitucional:

Por las últimas resoluciones emitidas que obedecen a lineamientos de partidos políticos, para que retomen su postura independiente y objetiva, en la fundamentación de motivos para resolver únicamente conforme a la Constitución de la República.

Al presidente de la República:

Que se convierta en un verdadero garante de la constitucionalidad de las leyes por estar investido con la posibilidad de ejercer un control constitucional previo a los proyectos de ley que son sometidos a su aprobación, estudiando detenidamente cada proyecto de ley sometido a su autoridad.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Aftalion, Enrique R. *Introducción al Derecho*, Aveledo-Perrot

Alvarado, Jorge, *El Recurso contra La Inconstitucionalidad de las Leyes*, Edit, Reus S.A: Madrid, 1920

Anaya Barraza, Salvador Enrique, *“Breve Reseña Comparativa de los Elementos de Constitucionalidad, en los ordenamientos salvadoreño y español”*, Comisión Coordinadora para el Sector Justicia, Unidad Técnica Ejecutiva, año II, N. 4, Corte Suprema de Justicia, San salvador 1995

Anaya, Salvador Enrique, et al, *Teoría de la constitución salvadoreña, Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y de la Cultura Constitucional en la República de El Salvador*, Unión Europea: El Salvador, 2000

Balaguer, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, Constitución y Fuentes del Derecho, Derecho Constitucional Europeo, Tribunal Constitucional y Estado Autonómico, Edit. Tecnos: Madrid, 2012

Borja y Borja, Ramiro, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Artes Gráficas: Buenos Aires, 1977

Brewer Carias, Allan, *“El Control Concentrado de la Constitucionalidad de las Leyes”*, editorial jurídica venezolana: Caracas, Venezuela, 1993

Burgoa Toledo, Carlos Alberto, *“Formalismo y Sustancialismo”*, Ed. Dofiscal, Universidad Autónoma de México, México, 2011

Burgos de Olivares, Karina, et. al., *Ley de Procedimientos Constitucionales*, Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, Comisión Coordinadora del Sector Justicia, San Salvador, 2007

Clára, Mauricio Alfredo, “XXV Aniversario de La Constitución de El Salvador”, Tomo I, Sección Publicaciones, Corte Suprema de Justicia: El Salvador 2008

Davies, Jack, *Legislative Law and Process in a Nut Shell*, Minn. West Publishing CO, 1986,

de Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, Editorial, Ariel S.A: Córcega, Barcelona, 1999

Duverger, Mauricio, *Manual de Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ediciones Ariel: Barcelona, 1970

Fortín Magaña, René, “*Constituciones Iberoamericanas*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México: México, 2004

García Belaunde, Domingo, “*Constitucionalismo y derechos humanos, Ponencias peruanas al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*”, México, 2002

García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa: México, 2005

Giammattei Avilés, Jorge Antonio, *Temas de Derecho Constitucional Centroamericano*, La Imprenta S. A. Managua, Nicaragua, 2003

González Bonilla, Rodolfo Ernesto, “*El proceso de inconstitucionalidad: Intervinientes, artículo jurídico*”, Centro Nacional de la Judicatura, San Salvador

González Casanova, José Antonio, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Edit. Vicens-Vives: Barcelona, 1983

González Sánchez, Beatriz, Et al *Teoría de la Constitución Salvadoreña: Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y la Cultura Constitucional en la República de El Salvador*, Unión Europea - Corte Suprema de Justicia: San Salvador, El Salvador, 2000

González, Nicolás, *Tribunales Constitucionales, Organización y funcionamiento*, Editorial Tecnos: Madrid, 1975

Gozáini, Osvaldo Alfredo, *La Justicia Constitucional*, Edit. Depalma, Buenos Aires: Argentina 1994

Gutiérrez Castro, Gabriel Mauricio, *Derecho Constitucional Salvadoreño Catalogo de Jurisprudencia*, Publicaciones Especiales de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, 1991

Hart, Herbert, *El concepto de Derecho*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires: Argentina, 1998

Henao Hidrón, Javier, *Derecho Procesal Constitucional, Protección de los Derechos Constitucionales*, Edit., Temis S. A: Bogotá, Colombia, 2003

Hernández Valiente, René, “*Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional*”, año 2003, Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador: El Salvador, 2005

López Funes, Ingrid Elizabeth, *Los mecanismos de control de constitucionalidad de la jurisdicción ordinaria*, Concejo Nacional de la Judicatura: El Salvador, 2003

Marco Tulio, Zeledón, *El Recurso de Inconstitucionalidad*, Colegio de Abogados: San José, Costa Rica, 1972

Méndez, José Manuel, “*Historia Constitucional de El Salvador*” publicación de la Universidad Tecnológica de El Salvador, San Salvador, 1999

Mendoza Orantes, Ricardo, et al, *Constitución de la República de El Salvador, Comentarios, Explicaciones, Doctrina, Jurisprudencia y Legislación aplicable*, Editorial jurídica salvadoreña: septiembre de 2004

Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Manual de Introducción al Derecho*, Editorial TEMIS: Bogotá, Colombia, 1971

Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones políticas*, Edit. Temis, Santa Fe de Bogotá: Colombia, 1994

Pérez Tresp, Pablo, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Colección Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1985

Pfeffer Urquiaga, Emilio, *Manual de Derecho Constitucional*, Tomo 2, Editorial Jurídica Ediar Conosur, Chile, 1990

Rodríguez Zapata, Jorge, *sobre las fases del procedimiento legislativo*, Sanción, promulgación y publicación de las leyes. Madrid: Editorial Tecnos, 1987

Sagúes, Néstor Pedro, “*La Fuerza Normativa de la Constitución y la Actividad Jurisdiccional, en Divulgación Jurídica*”, Comisión Coordinadora para el Sector Justicia, Unidad Técnica Ejecutiva, año III, número 1: San Salvador, 1996

Salgado Mina, Kírio Waldo, *Notas de Constitución*, publicaciones del Colegio Don Bosco, San Salvador: El Salvador, 1980

Solano Ramírez, Mario Antonio, *“El Estado y la Constitución Salvadoreña, Publicaciones Especiales de la Corte Suprema de Justicia”*, San Salvador, El Salvador: 1991

Soriano, Salvador, *“La Constitucionalización de las Fuentes del Derecho Salvadoreño, Teoría de la Constitución Salvadoreña”*, Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia: El Salvador 2000

Tenorio, Jorge Eduardo, *Justicia y Constitución en El Salvador, S.E*, Comisión de Cultura, Corte Suprema de Justicia, San Salvador: El Salvador, 2001

Tinetti, Jose Albino, et. al. *Manual de Derecho Constitucional*, Centro de Investigación y Capacitación, Proyecto de Reforma Judicial, San Salvador, 1992

Tinetti, José Albino, notas al artículo “fuentes del ordenamiento jurídico de Chile” *Ciencias jurídicas* N°1 (1990): 307

Torré, Abelardo, *Introducción al Derecho*, Aveledo Perrot: Buenos Aires, Argentina, 2003

Urzua, Valenzuela, German, *Manual de Derecho Constitucional*, Edit., Jurídica de Chile: Santiago de Chile, 1991

Vituro, Paula, *Sobre el origen y el fundamento de los Sistemas de Control de Constitucionalidad*, Editorial Honrad Adenauer Shiftug, Buenos Aires, 2002

Zannoni, Eduardo, *Eficacia y Nulidad de los Actos Jurídicos*, Editorial Astrea, Buenos Aires: Argentina, 2004

Zapata Rodríguez, Jorge, *Promulgación y Publicación de las Leyes* Madrid: Editorial Tecnos, 1987

TESIS

Aguilar Pocasangre, Margarita, et al, *“El Proceso de Inconstitucionalidad en la Legislación Salvadoreña”*. Tesis de grado, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, La Libertad, El Salvador, 1990

Alvarenga Claros, Krislia Eunice, et al. *Análisis Crítico de la Tutela Cautelar En El Proceso De Inconstitucionalidad Salvadoreño*. tesis de Grado, Universidad de El Salvador, 2008

Andrade Saldaña, Jacqueline Lisette, et al, *“Efectos de las Sentencias definitivas en el Proceso de Inconstitucionalidad”*, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2014

Buruca Hernández, Vilma Yanira, et al. *“La Oportunidad de la Justicia Constitucional en El Salvador”*, tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1998

Carrillo Rivas, Daysi Dalila, et al., *“La Inconstitucionalidad como Medio de Defensa de la Supremacía Constitucional y la efectividad de este para el control de Leyes, Decretos y Reglamentos”*. Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 2011

Moreno Ruiz, José Luis, *“El proceso de inconstitucionalidad e inaplicabilidad como medios de legitimación constitucional de la norma jurídica salvadoreña”*.

Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2008

LEGISLACION

Constitución de la República de El Salvador. El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1841.

Constitución de la República de El Salvador. El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.

Código Civil. El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1860.

Ley de Procedimientos Constitucionales, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1960.

Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2005.

JURISPRUDENCIA

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 6-93*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia 1997).

Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 14-I-2000*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000).

Sala de lo Constitucional, *Inconstitucionalidad, Referencia 29-2009* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009)

Sala de lo Constitucional, *Inconstitucionalidad, Referencia 30-2011* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011)

Sala de lo Constitucional, *Inconstitucionalidad, Referencia 44-2013* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013)

Sala de lo Constitucional, *Inconstitucionalidad, Referencia 9-99* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucional, con Referencia 7-91*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia 1992).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 6-94*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia 1994).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 2-87*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 67-2014* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2016)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 10-94*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1994).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 19-96*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1996).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia número 13-2003*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia 2003).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 41-2000*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 399-2001*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 3-2000, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad*, Referencia: 3-92, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1992).

Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 53-2003 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014)

Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 7-95 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1995)

Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 1-87 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 2-2016 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2016)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 35-2015 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015)

Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 11-2010 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 24-2003 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2003).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 152-2013 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 9-2004 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 15-2003* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 23-2010* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-87*(El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 6-2016AC* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 15-2011* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 46-2003*. (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 5-88* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1989)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-87* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 5-99* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 11-2012* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 4-94* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1995)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 17-2006 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2010)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 5-2018 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2018)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 96-2014 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 11-2010 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2016)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 31-2009 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia: 13-2001 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 13-2005 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 6-2011 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 13-2011 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 17-2014 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Referencia 25-2014 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 30-1999* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 41-2000AC* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 19-1987* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 14-2001* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 44-2013AC* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 26-2000* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-1987* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 8-2004* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2005)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 7-87* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-87* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1987)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia. 19-98* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2002).

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia: 35-2002* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia:68-2011* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014),

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia. 8-96* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999.)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia. 78-2011* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2012)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad. Referencia. 9-2004* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2004)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad: Referencia: 2-90* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999)

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad: referencias. 23-98* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1998)

REVISTAS

Pica, Rodrigo. "El carácter concreto del control de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley en el Derecho chileno", *Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte*, Año 16, N° 2: Chile, (2009)

Punset Blanco, Ramón. "Normas impugnables y motivos impugnatorios en los procesos de control de constitucionalidad de las leyes", *Revista Española de Derecho Constitucional Madrid*, (1995)

Soriano Rodríguez, Salvador Héctor. "La Jurisprudencia no es Ciencia en la Actualidad", Revista Jurídica, año 1, número 1, Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, San Salvador, (1996)

Tinetti, José Albino. "Estudios Constitucionales en los Programas de Capacitación de miembros del Sistema de Administración de Justicia", Revista de Ciencias Jurídicas, año I, número 2, Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia: San Salvador, (1992)

PAGINAS ELECTRÓNICAS

<http://etimologias.dechile.net/?vicio>. acceso el 17 de julio de2018

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/vicios-de-forma/vicios-de-forma.htm>. acceso el 19 de julio de2018

http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_constitucional/revista/I_ESTUDIOS/LOS_VICIOS_LEY.pdf. Consultado el 19 de julio de 2018.

<http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congfilodere/ponencias/CarlosBurgoaToledo.pdf>. Consultado el 20 de julio de 2018.

http://www.lexivox.org/packages/lexml/mostrar_diccionario.php?20de%20la%20naci?n&hasta=Vinum%20bonum%20laetificat%20cor%20hominis&lang=es#idicc. acceso el 17 de julio de2018

<http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/Documento/Nota.aspx?data=EIP P8FBWNtFwm/nv7si+R39w6+IYczLjOHdbnM4qTXm1brlL/PhiYE/aVzQ8Bt3a A3CU/b8DiwGhnLxxGYhp4DtdLM7SA0k7vdGtBiLyVrRS9OhpWRydLjfT3hs4 8SlvrQ936ebhMkUODdl21vf0vZoqSRZcf/ZM5HV1EQd6bwrjAx459zvDZxcl5r bR17QstvVSNxFunpssQn/dlcbVjDJJo9XVcsuBq1xB1MKmVBd>

Constituciones,Hispanoamericanas,http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/el_salvador_constituciones/?autor=&paginaUsuario=1&numresult=10&vista=reducida&q=&orden=fechapublicacionoriginal&paginaNavegacion=1).

Corte Suprema de Justicia, Órgano Judicial- Corte Suprema de Justicia Republica de El Salvador, 2018, <http://www.jurisprudencia.gob.sv/visormlx/>