
“Versión pública elaborada de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la LAIP: “En caso que el ente obligado deba publicar documentos que en su versión original contengan información reservada o confidencial, deberá preparar una versión que elimine los elementos clasificados con marca que impidan su lectura, haciendo constar en nota una razón que exprese la supresión efectuada”. Para el caso, algunos documentos emitidos por esta institución contienen datos personales relativos a números de Documento de Identidad, Número de Identificación Tributaria (NIT), firmas y otros datos que en aplicación del artículo 24 letra “a” de la LAIP es información que debe protegerse de difundirse pues pertenecen a su titular”.



HORA: 14:55

Recibido: 5/5/2021

SECRETARIA JURIDICA DE LA PRESIDENCIA

San Salvador, 30 de abril de 2021.

SEÑORES SECRETARIOS:

El día 23 de abril del presente año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo N° 869, aprobado el día 15 de abril de 2021, que contiene la **“REFORMA A LA LEY GENERAL TRIBUTARIA MUNICIPAL”**.

Al respecto y haciendo uso de la facultad de **VETO** que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso primero, por el digno medio de Ustedes, devuelvo a esa Honorable Asamblea Legislativa el citado Decreto Legislativo No. 869, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de vicios formales en el proceso de formación de ley contenido en el Art.133 No.1 y 135 de la Constitución de la República específicamente respecto de la Iniciativa de Ley y de los principios de contradicción, democracia representativa, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa, razones por las cuales se emite el presente veto, en virtud de las razones que expongo a continuación:

I) ASPECTOS GENERALES DEL DECRETO LEGISLATIVO.

El Decreto Legislativo N° 869, aprobado en la sesión plenaria de fecha 15 de abril del presente año, tiene por objeto incorporar de manera expresa al texto de la citada ley, una serie de principios de derecho tributario que actualmente no se contemplan; así como la obligación de los municipios de justificar en debida forma la fundamentación técnica y económica de las tasas creadas.

Así, dicho decreto establece:

*“... Art. 1. Reformase el segundo inciso del artículo 2, de la siguiente manera:
Dichas leyes que establezcan impuestos municipales y las ordenanzas municipales relativas a tasas y contribuciones especiales, deberán fundamentarse en la capacidad económica de los contribuyentes y en los principios de beneficio, legalidad, generalidad, igualdad, progresividad, economía, coherencia, de no confiscación y equitativa distribución de la carga tributaria.*

Art.2. Reformase el artículo 129, de la siguiente manera:

Art. 129. Los municipios podrán establecer mediante la emisión de las ordenanzas respectivas, tasas por los servicios de naturaleza administrativa, jurídica o mixta que presten.

La tasa en su contenido deberá determinar: monto y forma de establecerla, el servicio prestado conforme a su naturaleza ya sea administrativa, jurídica o mixta, la forma y el momento en que este servicio se considere legalmente producido y la vigencia de la contraprestación recibida.

Art. 3. Reformase el inciso primero del artículo 158, de la siguiente manera:

Art. 158. Los Municipios de la República de conformidad a esta ley, tendrán un plazo de doce meses contados a partir de la publicación de la presente reforma, para adecuar sus ordenanzas y tarifas tributarias en base a lo establecido en los artículos 2, 126, 127 y 129 en lo referente a los impuestos, tasas y contribuciones especiales...”.

II) CIRCUNSTANCIAS ADVERTIDAS EN LA APROBACION DEL DECRETO LEGISLATIVO 869

Como ha quedado relacionado en el romano precedente, el Decreto Legislativo 869 versa sobre la reforma a los Art. 2, 129 y 158 de la Ley General Tributaria Municipal; sin embargo, tal como se ha podido constatar, por parte de esta Presidencia de la República, la iniciativa de fecha nueve de octubre de dos mil diecinueve, y presentada con fecha dieciséis del mismo mes y año, a la gerencia de Operaciones Legislativas Sección de Correspondencia Oficial, la cual cuenta con las firmas de las diputadas Eeileen Auxiliadora Romero Valle y Zayda Lourdes Reyes Avilés, así como del diputado José Luis Urías, (todos ellos del grupo parlamentario del Partido de Conciliación Nacional, PCN); se refería a la propuesta de reforma de los artículos 2, 27, 129 y 142 de la Ley General Tributaria Municipal.

Así mismo se ha tenido a la vista el dictamen favorable parcial número 66 de la Comisión de Asuntos Municipales, de fecha 12 de abril de 2021, en el cual dicha comisión concluye afirmando: “... se ha determinado procedente las propuestas de reformas a los artículos 2 y 129 de la Ley en discusión, quedando en el estudio de esta comisión los artículos 27 y 142...”; siendo tal circunstancia congruente con lo señalado en el párrafo precedente en el sentido que la reforma solicitada en su momento por los diputados del grupo parlamentario del PCN, que fuera conocida por esa comisión, fue la relativa a los artículos 2, 27, 129 y 142, existió dictamen favorable únicamente respecto de las reformas a los art. 2 y 129; dicho dictamen fue leído (en esos términos) en el pleno legislativo de la sesión ordinaria número 157, tal como puede verificarse en el minuto 51:10 del siguiente enlace https://www.youtube.com/watch?v=1_euTVMIVdM&t=4131s.



SECRETARIA JURIDICA DE LA PRESIDENCIA

Finalmente, se ha tenido acceso al expediente No.1393-10-2019-1, de la Comisión de Asuntos Municipales, en donde se documentó el estudio de la iniciativa de ley antes referida, y se pudo constatar en dicho expediente, que su estudio, así como las rendidas en su oportunidad por la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE), Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) se refirieron siempre a los Artículos 2, 27, 129 y 142 de la Ley General Tributaria Municipal.

III. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 869

De las circunstancias referidas, se ha podido determinar que el decreto Legislativo incorpora en su texto la reforma al Art. 158 de la ley General Tributaria Municipal, disposición cuya reforma nunca fue mocionada por los diputados Eileen Auxiliadora Romero Valle, Zayda Lourdes Reyes y José Luis Urías, así mismo nunca fue conocida ni discutida por la Comisión de Asuntos Municipales, ni fue aprobada por esta última en el dictamen que subió a conocimiento y aprobación del Pleno Legislativo; circunstancias que motivan el presente veto por las razones que a continuación se exponen:

III.A VIOLACION AL PROCESO DE FORMACION DE LEY EN CUANTO A SU INICIATIVA:

El Art.133 No.1 de la Constitución de la República establece: “... Tienen exclusivamente iniciativa de ley:... 1º. Los Diputados...”

Sobre este tema de la iniciativa de Ley, la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia, ha señalado lo siguiente:

- “... 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 Asamblea Legislativa -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 desaprobación...”¹
- “... Las fases del proceso de formación de la ley que se desarrollan ante o por el Órgano Legislativo son: iniciativa, discusión y aprobación; mientras que, las que se ejecutan por el Órgano Ejecutivo son las de sanción y promulgación; además, a este último le corresponde la publicación como uno de los requisitos de vigencia, el cual eventualmente puede realizarlo también el Órgano Legislativo... La iniciativa como

¹ Inc. 2 – 90 del 22-XI- 99.

primera fase del proceso de formación de la ley, presenta dos sub-fases: la primera, relativa a los trabajos preparatorios, la cual no es considerada formalmente como parte del procedimiento antes dicho, sino es la fase final del proceso de formación de la voluntad política, la cual en buena parte es extrajurídica y prácticamente no juridificable... La segunda sub-fase de iniciativa, es la introductoria e instauradora del proceso de formación de ley, constituye el requisito necesario para que el procedimiento se origine y consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios, órganos o entidades del Estado para presentar a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley sobre una cuestión determinada, con la obligación de esta de discutir y decidir la aprobación... La Constitución confiere iniciativa de ley sólo a los funcionarios, órganos o entidades públicas que taxativamente se indican en el artículo ciento treinta y tres; circunstancia que 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 tales... ”²

Dicho lo anterior, resulta que la reforma al Art.158 de la Ley General Tributaria Municipal que consta en el Decreto Legislativo 869, no formó parte de la iniciativa presentada por los diputados Eileen Auxiliadora Romero Valle, Zayda Lourdes Reyes y José Luis Urías, no fue estudiada o conocida por la Comisión de Asuntos Municipales en el expediente No.1393-10-2019-1, y no existió un dictamen al respecto de tal disposición por parte de dicha comisión, resultando indebida e inconstitucional su incorporación al Decreto Legislativo en referencia.

Las anteriores circunstancias derivan en una transgresión al proceso de formación de Ley contenido en el Art.135 de la Constitución de la República, en virtud que aunque material o sustancialmente lo que se pretendía era otorgar una disposición transitoria para que las municipalidades realizaran una adecuación de su normativa a las nuevas disposiciones aprobadas (lo cual pudo realizarse a través de una disposición final, no referida a ninguna reforma) formalmente lo que se plasmó fue una reforma de ley a un artículo vigente de la citada normativa, la cual –como ya se dijo- debió seguir el correcto proceso de formación de ley, esto es no solamente en su iniciativa, sino también y como se abordará a continuación, en su correspondiente discusión y aprobación en la comisión correspondiente.

III.B VIOLACIÓN AL PROCESO DE FORMACION DE LEY EN CUANTO A LOS PRINCIPIOS DE CONTRADICCIÓN, DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, LIBRE DEBATE Y DISCUSIÓN PROPIA DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA:

² Inc. 22 – 96 del 01-II-2001



SECRETARIA JURIDICA DE LA PRESIDENCIA

Como se ha señalado al inicio de este veto, y como consecuencia de la falta de iniciativa de Ley desarrollado en el ítem precedente, en el Art.3 del citado Decreto Legislativo referido a la reforma al Art. 158 de la Ley General Tributaria Municipal, ha existido violación al proceso de formación de ley contenido en el Art.135 de la Constitución de la República, al no haber existido conocimiento, debate y deliberación sobre dicha reforma al interior de la Comisión de Asuntos Municipales.

Debido a lo anterior, para el desarrollo y comprensión de las razones que fundamentan el presente veto y ya que este tema (proceso de formación de ley) ha sido desarrollado a través de la jurisprudencia emanada de la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia, quien ha señalado ampliamente las implicaciones relativas a los principios de discusión parlamentaria y democracia que el proceso de formación de ley conlleva y como se relacionan estos con la figura de la dispensa de trámite; necesariamente se deben de abordar previamente dichas nociones.

III.B.1) REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES ATINENTES AL TEMA:

Sobre los tópicos antes referidos, la Sala de lo Constitucional ha sostenido que:

- *"... el proceso de formación de la Ley tiene las siguientes fases: "(i) fase de iniciativa de ley –art. 133 Cn.–; (ii.) fase legislativa –arts. 131 ordinal 5°, 134 y 135 Cn.; (iii) fase ejecutiva, que comprende la sanción y promulgación –arts. 135, 137, 138, 139 y 168 ordinal 8° y (iv) la publicación, que da a lugar al plazo establecido para la obligatoriedad de la ley –art. 140 Cn..."*; *"... La configuración constitucional y global de dicho proceso está regida por el pluralismo de la sociedad. En efecto, el principio democrático no solo despliega sus efectos en el acto de la elección de quienes integran la Asamblea Legislativa, sino también en la actuación de ésta..."*³.
- Así también sostuvo que: *"... La configuración constitucional del procedimiento de elaboración de leyes se encuentra determinada por la consagración de los principios democrático y pluralista –art. 85 y Cn... el respeto al principio democrático en la actividad del Órgano Legislativo se manifiesta mediante el cumplimiento de las propiedades definitorias de la institución legislativa: (i) el principio de representación; (ii) el principio de deliberación; (iii) la regla de las mayorías para la adopción de las decisiones; y (iv) la publicidad de los actos. De esta manera, todo procedimiento legislativo debe garantizar las actividades que potencien el debate, la transparencia, la contradicción y la toma de decisiones tan esenciales en la actividad legisferante. De ahí que la inobservancia de los principios fundamentales que informan el trámite en cuestión produce como consecuencia*

³ Sentencia de 14-XI-2016, Inc. 67-2014

inevitable la existencia de vicios en la formación de la ley, situación que afecta a la validez de la decisión que en definitiva se adopte, independientemente de su contenido..."⁴

- En adición a lo anterior ha señalado 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... Esta Sala ha destacado el rol que las comisiones legislativas cumplen en el proceso de formación de la ley, al afirmar que el dictamen favorable del proyecto de ley debe ser aprobado por la comisión, y solo hasta entonces el Pleno de la Asamblea Legislativa estará habilitado para debatir o discutir el proyecto. Según el Auto de 6-VI-2011, Inc. 15-2011, "... los proyectos de ley deben ser sometidos a libre debate, una vez aprobados los dictámenes favorables..."*... En consecuencia, por regla general, este tribunal puede controlar la constitucionalidad, por vicios de forma, de un decreto cuando el Legislativo haya sido aprobado, interpretado auténticamente, reformado o derogado una ley, sin que exista un dictamen favorable a ésta..."⁵ (el resaltado es propio).

III.B.2) CONSIDERACIONES DEL CASO PARTICULAR:

Todo lo anterior como ya se dijo antes transgrede los principios de contradicción, democracia representativa, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa (arts. 85 y 135 Cn.) ya que como consecuencia de la falta de iniciativa de Ley de la reforma al Art.158 de la Ley General Tributaria Municipal, la modificación a dicho artículo, nunca fue conocida ni discutida en la Comisión correspondiente, sino simplemente incorporada al texto final de Decreto en comento, razones por las cuales se emite el presente veto.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el **Decreto Legislativo No. 869**, por las **RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD** ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente escrito; por lo que me permito devolverles dicho cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-

⁴ Sentencia de 30-XI-2011, Inc. 11-2010

⁵ Sentencia de 30-VI-1999, Inc. 8-96).



SECRETARIA JURIDICA DE LA PRESIDENCIA

órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, la prerrogativa de vetar los Decretos Legislativos contrarios a la Constitución de la República.

----Firma ilegible-----

**Pronunciado por Nayib Armando Bukele Ortez,
Presidente de la República**

SEÑORES
SECRETARIOS DE LA HONORABLE
ASAMBLEA LEGISLATIVA,
PALACIO LEGISLATIVO,
E.S.D.O.