



ASUNTO: Recomendación para Convocatoria Inmediata de Audiencia de Seguimiento / Inconstitucionalidad 44-2013 AC

NOSOTROS, José María Tojeira Pelayo, director del Instituto de Derechos Humanos de la UCA (Idhuca), y Manuel Ernesto Escalante Saracais, abogado del Idhuca, ambos de generales conocidas, actuando bajo la calidad de *Amicus Curiae* que se tiene en este proceso de inconstitucionalidad, respetuosamente **EXPONEMOS**:

1. La finalización del plazo para el cumplimiento de una obligación constitucional: la potestad de hacer ejecutar lo juzgado y el principio de pronta y cumplida justicia.

En el seguimiento sobre la sentencia definitiva de la Inconstitucionalidad 44-2013 AC, el día 29 de noviembre de 2019, este Tribunal resolvió: “1. *Otórgase* a la Asamblea Legislativa un plazo adicional para que apruebe una ley de reconciliación nacional y de asistencia a víctimas que cumpla con lo establecido en la sentencia de 13 de julio de 2016. En consecuencia, dicha autoridad deberá emitir, a más tardar el 28 de febrero de 2020, la normativa correspondiente, de acuerdo con los parámetros establecidos en la sentencia y resoluciones de seguimiento pronunciadas en este proceso”.

Este día, 2 de marzo de 2020, el plazo fijado ha concluido. En consecuencia, este Tribunal está habilitado para ejercer la potestad de “hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional” (art. 172 inc. 1 Cn), en el sentido de verificar el grado de cumplimiento –o incumplimiento– de la obligación de dictar la normativa indicada, conforme a lo dispuesto por la sentencia definitiva y resoluciones de seguimiento mencionadas, a partir de los actos consumados que ya han sido realizados por los órganos estatales implicados, es decir, la Asamblea Legislativa y el Órgano Ejecutivo, mediante el Presidente de la República.

En suma, con base en el principio de pronta y cumplida justicia (art. 182 inc. 5° Cn), en esta ocasión, este Tribunal también estaría especialmente obligado a ejercer la potestad de “hacer ejecutar lo juzgado”, puesto que con ello estaría promoviendo y protegiendo los derechos humanos fundamentales, especialmente, de las víctimas del conflicto armado y sus familiares, quienes han estado esperando más de 30 años que el Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales e internacionales, de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.



2. La verificación del cumplimiento de la obligación constitucional de dictar una legislación sobre justicia transicional: actos consumados con base –supuestamente– en la Inc. 44-2013 Ac.

El 26 de febrero de 2020, la Asamblea Legislativa celebró la Plenaria Extraordinaria No. 6 para abordar, como punto único, el Dictamen No. 22 Favorable de la Comisión Política, que contiene el proyecto de Ley Especial de Justicia Transicional, Reparación y Reconciliación Nacional; con el cual, según la Comisión Política, se le daría cumplimiento –supuestamente– a lo establecido en la Inc. 44-2013 Ac. El proyecto fue aprobado en dicha plenaria extraordinaria, pero solo con una mayoría de 44 votos.

Lo aprobado por la Asamblea Legislativa, en definitiva, constituye un acto consumado dirigido al cumplimiento de la obligación constitucional de emitir una legislación sobre justicia transicional, en el marco de la Inc. 44-2013. Un acto que puede –y debería– ser revisado por este Tribunal, como consecuencia de su potestad constitucional de hacer cumplir lo juzgado (art. 172 inc. 1 Cn), es decir, revisar el acto realizado por un órgano obligado en el ejercicio de sus competencias, en esta etapa de ejecución de la sentencia.

Una revisión por parte de este Tribunal, que recaiga sobre el contenido de lo aprobado, con la finalidad de determinar el grado de cumplimiento de fondo de los mandatos contenidos en la Inc. 44-2013 Ac, su sentencia definitiva y resoluciones de seguimiento. Es decir, una revisión que se oriente a verificar si cada parte de lo aprobado responde adecuadamente o no a los parámetros constitucionales e internacionales estipulados. De tal manera que se identifiquen aquellas partes que sí cumplen con estos parámetros, para que se permita su permanencia; y las que no, para depurarlas adecuadamente con plena participación social, como condición previa para la culminación satisfactoria del cumplimiento material, por parte de la Asamblea Legislativa, de la obligación constitucional de emitir una legislación sobre justicia transicional.

Una revisión en estos términos es justificable no sólo porque el proceso se encuentra en la etapa de ejecución de sentencia, sino también por el deber de garantizar una pronta y cumplida justicia (art. 182 ord. 5° Cn), en este caso, a favor de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el conflicto armado, y sus familiares. Después de todo, lo aprobado es un acto consumado, que puede examinarse frente a la Inc. 44-2013 Ac, tanto en su contenido como en su forma de elaboración y discusión, con miras a que la Asamblea Legislativa cumpla materialmente con la obligación correspondiente. Esto también puede justificarse con base en el principio de economía procesal.



Ahora bien, el 28 de febrero de 2020, el Presidente de la República vetó lo aprobado por la Asamblea Legislativa basándose, fundamentalmente, en la Inc. 44-2013 Ac, pues entendió que ésta “sí constituye un parámetro objetivo de enjuiciamiento de la constitucionalidad del decreto sujeto a consideración”. En ese sentido, agregó que ejercía el veto “a partir de los parámetros objetivos que a partir del propio texto de la Constitución se han considerado transgredidos, a criterio de esta Presidencia, como a la luz de lo establecido en la sentencia de inconstitucionalidad indicada”¹.

Si bien en condiciones ordinarias, esto sería algo normal dentro del proceso de formación de ley, que el Presidente de la República ejerza su facultad de vetar un proyecto de ley aprobado que considera inconstitucional, es preciso recordar que lo ocurrido el 26 y 28 de febrero tiene lugar dentro de la etapa de ejecución y verificación de una sentencia de naturaleza constitucional, dictada por este Tribunal.

Así, resulta pertinente que ambos actos consumados para el –supuesto– cumplimiento de la Inc. 44-2013 Ac, es decir, lo aprobado y el veto sobre el mismo, sean revisados por parte de este Tribunal, puesto que ambos constituyen elementos esenciales para el cumplimiento, formal y material, de la obligación constitucional de emitir una legislación sobre justicia transicional. De no observarse esta perspectiva, se estaría permitiendo que un órgano obligado (Presidente de la República) por la jurisprudencia mencionada, controle lo que ha realizado otro órgano obligado (Asamblea Legislativa) como consecuencia de la misma jurisprudencia; es decir, unas acciones –aparentemente– justificadas, por uno y de otro, para cumplir –supuestamente– con la misma jurisprudencia que les obliga a ambos, y al mismo tiempo.

La verificación sobre el cumplimiento de la Inc. 44-2013 Ac, en lo que respecta a todas las obligaciones y todos los órganos estatales e instituciones públicas, así como a los parámetros nacionales e internacionales, es de competencia exclusiva de la Sala de lo Constitucional (arts. 172 inc. 1, 174 inc. 1 y 182 ord. 5° Cn), con respecto a la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República, otros órganos estatales e instituciones públicas.

No obstante, no se pueden soslayar los motivos que justificarían el veto por inconstitucionalidad emitido por el Presidente de la República, puesto que ello implicaría que existe una interpretación sobre lo aprobado por la Asamblea Legislativa que concluye que esto, en algunas partes, no responde adecuada o suficientemente a los parámetros constitucionales e internacionales de la justicia transicional.

¹ Texto del veto por inconstitucionalidad, sobre el Decreto Legislativo No. 575 que contiene la Ley Especial de Justicia Transicional, Reparación y Reconciliación Nacional, de 28 de febrero de 2020; Introducción, págs. 1 y 2.



Pero esta *interpretación presidencial* solo debe considerarse como un insumo, para motivar a este Tribunal a realizar una revisión de todas las partes de lo aprobado, y no a limitar la revisión solo a los puntos señalados por el Presidente. En primer lugar, porque esto está ocurriendo en la etapa de seguimiento de una sentencia constitucional y, por tanto, ninguno de los actos emitidos por los entes obligados para –supuestamente– cumplir con la Inc. 44-2013 Ac, ni ninguna parte de estos actos, puede estar exento del control de este Tribunal en esta etapa de ejecución de sentencia.

En segundo lugar, porque esto no ocurre en el marco de la controversia constitucional estipulada en el artículo 138 de la Constitución; donde, básicamente, este Tribunal solo revisaría los argumentos de la Asamblea Legislativa para defender la constitucionalidad de lo aprobado; y los argumentos del Presidente de la República, para afirmar lo vetado. Después de todo, también resulta oportuno recordar que existe una imposibilidad material para que esta controversia tenga lugar, como ocurre en condiciones normales: lo aprobado tuvo el respaldo de 44 votos, es decir, un número inferior a la mayoría calificada requerida para superar el veto (56 votos) y así *provocar* la controversia. En suma, esperar a que tal mayoría calificada se alcance, es decir, que los diputados que apoyaron lo aprobado mantengan su postura y que los diputados que no lo apoyaron la cambien, como condición necesaria para que este Tribunal examine los actos consumados de la Asamblea y el Presidente, realizados para –supuestamente– cumplir con la Inc. 44-2013, es aceptar de forma injustificada que la competencia constitucional de este Tribunal, de “ejecutar lo juzgado en materia constitucional”, depende de la decisión de la Asamblea Legislativa, como ente obligado, específicamente, de que la mayoría mantenga su voluntad pero, además, del cambio de voluntad de una minoría. Esto, también sería un atentado contra el deber de “pronta y cumplida justicia”, en contra de las víctimas y sus familiares.

En tercer lugar, porque el Presidente de la República no habría agotado todos los puntos cuestionables de lo aprobado, por insuficientes o contradictorios con respecto a la jurisprudencia constitucional; e incluso se refiere a unos de una forma incorrecta o sesgada.

A modo de ejemplo, el Presidente de la República no examina ni cuestiona, de forma suficiente, los siguientes puntos:

- El artículo 5, Integración del Consejo Nacional, en su literal a: el cual establece que la persona titular de la Procuraduría General de la República (PGR), además de integrar el consejo, será quien ejerza su presidencia y representación legal. Ahora bien, ninguna de las atribuciones constitucionales y legislativas de la PGR se relacionaría con las funciones de la CONREPARA. Por el contrario, la atribución constitucional de la Procuraduría para



la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) de “asistir a las presuntas víctimas de violaciones de derechos humanos” (art. 194, rom. I, ord. 3° Cn), sí encajaría con tales funciones.

- El artículo 6, Papel de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: en consonancia con su atribución constitucional de “asistir a las presuntas víctimas de violaciones de derechos humanos (art. 194, rom. I, ord. 3° Cn), la PDDH podría asumir un rol más activo en esta ley: como asumir la presidencia del consejo y velar por el cumplimiento de la ley (que no solo involucra al consejo).
- El artículo 17, Incorporación y actualización del Registro de Víctimas, en sus incisos 4 y 5. En el inciso 4, se menciona el registro de víctimas del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (PSFA) el cual, conforme a la Inc. 44-2013 Ac, se podría incluir, pero únicamente en lo relativo a las víctimas de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra; y no a los lisiados por su condición de veteranos y excombatientes, por ejemplo. En el inciso 5, se incluye al registro de víctimas desarrollado a partir del Decreto Ejecutivo No. 204, no obstante, tal registro resultaría insuficiente, por lo que se haría necesario también incluir los listados de víctimas contenidos en los archivos y anexos del Informe de la Comisión de la Verdad, y en los respectivos informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CridH).
- El artículo 20, Acceso a archivos, en su inciso 1: además de lo expuesto en el veto, desde la perspectiva de la verdad, la justicia y la reparación, esta frase “salvo los casos reservados de conformidad con la ley” representaría un obstáculo para la construcción de la memoria histórica, la utilización de distintos medios de prueba, la realización de juicios efectivos y la identificación de los responsables, entre otras cosas; más aún, si se toma como parámetro el trabajo realizado por la Comisión de la Verdad, donde se expusieron nombres y dinámicas de funcionamiento de los aparatos organizados de poder.
- El artículo 21, Acceso a la Información Pública, en su inciso 2: además de la oficiosidad, sería importante establecer una prohibición para que esta información no sea declarada reservada o confidencial (salvo la que tenga que ver para la protección de las víctimas, sus familiares y testigos).
- El artículo 25, Recepción inicial de Archivos: esta recepción por parte de la Fiscalía General de la República (FGR) podría ser positiva, porque tales archivos podrían servir para los procesos judiciales. No obstante, para garantizar el principio de participación de las víctimas y sus representantes o querellantes, así como para no obstaculizar su acceso



a la justicia, la verdad y la reparación, resultaría necesario establecerle una prohibición expresa a la FGR para impedir que declare estos archivos como reservado en contra de las víctimas, representantes o querellantes. El acceso a los archivos completos por parte de estos últimos es clave para garantizar un juicio, conforme a los estándares constitucionales e internacionales.

- El artículo 31, Medidas en el sistema educativo, en su inciso 3: para garantizar la neutralidad del trabajo de esta comisión consultiva y, con ello, la confianza ciudadana alrededor de la construcción de la memoria histórica, sería importante que sus integrantes no tengan ningún vínculo directo con las partes beligerantes: quienes participaron en el proceso de paz, por su relación con alguna de las partes, tendrían un vínculo directo con dichas partes.
- El artículo 35, Reconocimiento Legal, en su inciso 3: para garantizarles su normal funcionamiento, sería necesario dejar explícito que el acceso sea libre e irrestricto a todos los archivos. Además, esta frase de “salvo los casos reservados de conformidad con la ley” representaría un obstáculo para la labor de las comisiones de búsqueda, ya que se le estaría limitando de acceder a una información que es clave para lograr ubicar el paradero de los desaparecidos. Es necesario que ambas tengan acceso a toda la información, sin restricción alguna, por ejemplo, para seguirle la pista a las víctimas, para identificar a quienes pudieron saber algo de su paradero y para entender cómo pudieron ocurrir los hechos para, luego, explorar distintos escenarios de búsqueda. Por la naturaleza de su labor, y considerando que la desaparición es una situación continuada, es necesario que también tengan acceso a la información previa a 1980.
- El artículo 44, Cuota indemnizatoria: al establecer las cuotas de los veteranos y excombatientes como parámetro para la asignación de las víctimas, se está equiparando el derecho a la reparación de las víctimas, muchas de ellas de la sociedad civil, con un *beneficio económico por el mérito* realizado por los miembros de las partes beligerantes. Esto sería violatorio al principio de igualdad y también es revictimizante: la suerte de las víctimas dependería de la suerte de los (potenciales) victimarios. La indemnización de las víctimas debería depender de otro parámetro, más neutral, del salario mínimo del sector de servicios: es decir, no debería ser menor a éste salario.
- El artículo 60, Política especial y selección de casos, en sus incisos 2 y 7. El inciso 2, de alguna manera, sujeta la obligación de la FGR de examinar las denuncias presentadas por las víctimas, a la recepción de los archivos oficiales –incluidos los militares– y de la Comisión de la Verdad; es decir, esta obligación de examinar solo iniciaría después de recibir tales archivos los que, por cuestiones materiales y burocráticas, hoy por hoy, están siendo de difícil acceso –por no decir imposible– y, no obstante, lo aprobado no



establece mecanismos para superar los obstáculos para acceder a estos archivos, especialmente a los militares. En el inciso 5, la revisión de la decisión de archivo dentro de la misma FGR, sería un recurso inefectivo ya que, por la naturaleza del órgano, todas las decisiones adoptadas habrían contado, al menos, con el visto bueno o conocimiento del Fiscal General.

- El artículo 61, Aplicación personal, en su inciso 4: la redacción es confusa y podría permitir la impunidad, es decir, beneficiar a los condenados con medidas sustitutivas a la prisión, básicamente por cualquier motivo y, prácticamente, de forma automática, evitando así que estos pasen por el régimen penitenciario.
- El artículo 63, Derecho procesal aplicable, en su literal d: el cual establece que, a los procesos iniciados por sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no se les aplicará la regla general, el Código Procesal Penal vigente, sin embargo, omite detallar cuál norma procesal sí se les aplicará; lo que generaría una inseguridad jurídica.
- El artículo 70, Representación judicial institucional: la responsabilidad de la PGR de representar a las víctimas con escasos recursos económicos, podría generar un conflicto de interés en su interior ya que, en un mismo juicio, si un imputado y una víctima no tuvieran dinero para pagarse un abogado, la misma institución tendría que brindarles los servicios. Si bien se pueden crear dos direcciones distintas, no hay que olvidar que la PGR es un órgano persona, es decir, los procuradores auxiliares actúan bajo el mando de la misma persona, el Procurador General. Por tanto, el PGR podría quedar tanto en la defensa como en la acusación, en un mismo juicio. Por otro lado, por ejemplo, por la función del PDDH “de asistir a las víctimas de violaciones de derechos humanos” (art. 194, rom. I, ord. 3° Cn), éste podría encargarse de representar a las víctimas (mientras la PGR, los victimarios). Además, para garantizar esta función por parte de la PDDH sería necesario crear una unidad especializada y reforzarla con más recursos; así como para el monitoreo y conocimiento de los casos judicializados, es necesario crear un registro llevado por la PDDH.

Por su parte, en su veto, el Presidente señaló una violación al principio de planificación y equilibrio presupuestario, en contra del artículo 39, que estipula la creación de un fondo fundacional de 10 millones de dólares; realizó este señalamiento, alegando que “al menos en 2020 no contaremos con esos recursos para iniciar el funcionamiento en favor de los beneficiarios de esa normativa, lo que conllevaría al compromiso de otorgar un refuerzo presupuestario que eminentemente afectaría el equilibrio presupuestario para el presente



año”². Lo que resulta curioso es que el Presidente no haya recordado que, en la resolución de seguimiento del 13 de julio de 2018, este Tribunal le estableció la obligación al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, de “incorporar una partida para tal fin en los diversos ejercicios presupuestarios que han tenido lugar luego de que esta sala emitiera la sentencia en cuestión”³. En ese sentido, con base en la jurisprudencia, es necesario que los mecanismos de reparación a favor de las víctimas y sus familiares cuenten con recursos suficientes y permanentes, en todos los presupuestos anuales; y, por tanto, que tales recursos no estén sujetos a la incertidumbre de “la disponibilidad financiera del Estado”. Bajo esta perspectiva, no tendría cabida el artículo 71, porque introduce esa incertidumbre. Asimismo, este motivo alegado para el veto, deja en evidencia que la Asamblea Legislativa y el Órgano Ejecutivo, mediante el Ministerio de Hacienda, no han hecho las coordinaciones necesarias para asegurarles a las víctimas, y sus familiares, los mecanismos de reparación que ordena la Inc. 44-2013 Ac, desde la misma sentencia definitiva, el 13 de julio de 2016.

Los aspectos cuestionables antes citados solo son unos ejemplos, puesto pueden existir otros en iguales condiciones de insuficiencia o contradicción. Tal como se dijo antes, resulta necesaria una revisión que se oriente a verificar si cada parte de lo aprobado responde adecuadamente o no a los parámetros constitucionales e internacionales estipulados. De tal manera que se identifiquen aquellas partes que sí cumplen con estos parámetros, para que se permita su permanencia; y las que no, para depurarlas adecuadamente con plena participación social, como condición previa para la culminación satisfactoria del cumplimiento material, por parte de la Asamblea Legislativa, de la obligación constitucional de emitir una legislación sobre justicia transicional. Sin duda, una audiencia de seguimiento para tales efectos, resulta indispensable en este contexto.

Por otro lado, dado que el veto del Presidente de la República, así como la evidente falta de coordinación entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, están teniendo lugar en esta etapa de ejecución de sentencia, también resulta imprescindible que este Tribunal delinee el ejercicio de las competencias del Órgano Ejecutivo, en todas sus partes, con el propósito de garantizar el cumplimiento formal de la obligación constitucional de emitir una legislación sobre justicia transicional luego de garantizar, claro está, el cumplimiento material de la misma.

² Texto del veto por inconstitucionalidad, sobre el Decreto Legislativo No. 575 que contiene la Ley Especial de Justicia Transicional, Reparación y Reconciliación Nacional, de 28 de febrero de 2020; pág. 14.

³ Resolución de seguimiento de la Inc. 44-2013 Ac, del 13 de julio de 2018; Parte Resolutiva, punto 2.



3. La verificación del cumplimiento de otras obligaciones constitucionales, por parte de otros órganos estatales e instituciones públicas.

Por otro lado, en la resolución de la segunda audiencia de seguimiento, del 13 de julio de 2018, este Tribunal señaló una serie de *insolvencias* por parte de otros órganos estatales e instituciones públicas, que le llevó a tener por no cumplida –o cumplida parcialmente– la sentencia definitiva de la Inc. 44-2013 AC, con respecto a tales órganos e instituciones.

En relación al Órgano Ejecutivo declaró por no cumplida la sentencia, porque⁴: (a) pese a tener iniciativa de ley, no habría promovido “ningún proyecto de ley que contenga de medidas (sic) de reconocimiento y reparación de las víctimas del conflicto armado como también del reconocimiento de la verdad histórica”; (b) no habría diseñado y ejecutado “un programa integral de reparación material y simbólica enfocado en todas las víctimas del conflicto armado, más allá de esfuerzos aislados derivados de compromisos internacionales del Estado salvadoreño”; y, (c) no habría realizado gestiones “para incorporar una partida para tal fin en los diversos ejercicios presupuestarios que han tenido lugar luego de que esta sala emitiera la sentencia en cuestión”. Finalmente, resaltó que los esfuerzos del Órgano Ejecutivo, realizados hasta ese momento, solo constituían “el cumplimiento de obligaciones genéricas del Estado en materia de protección de los derechos humanos de sus ciudadanos”.

En relación a la Fiscalía General de la República declaró cumplida parcialmente la sentencia⁵, porque “ha realizado el desarchivo y la reapertura en diferentes procesos que se relacionan con delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos durante el conflicto armado”. No obstante, también sugirió que “dicha institución amplíe el número de fiscales asignados [...] y brinde los recursos materiales y de capacitación necesarios para que pueda tramitar judicialmente dichos casos e investigar otros de igual relevancia”.

Finalmente, al Ministerio de Defensa, al Presidente de la República –en su calidad de comandante general de la Fuerza Armada– y al Alto Mando de la Fuerza Armada, les requirió que “desarrollen instructivos o se elabore un instrumento normativo de naturaleza ejecutiva – en caso que pueda tardar la emisión de una nueva ley que aborde los tópicos relacionados en la presente resolución– que permita proteger la documentación e información que se encuentre en poder del instituto castrense, elimine obstáculos de carácter burocrático que impidan la

⁴ Resolución de seguimiento de la Inc. 44-2013 Ac, del 13 de julio de 2018; Parte Resolutiva, punto 2.

⁵ Resolución de seguimiento de la Inc. 44-2013 Ac, del 13 de julio de 2018; Parte Resolutiva, punto 3.



consulta y regule su acceso por parte de las víctimas del conflicto armado y de las asociaciones que las representan”⁶.

Asimismo, en las resoluciones de seguimiento del 14 de junio de 2019 y 12 de julio de 2019, este Tribunal les ordenó a los titulares del Órgano Ejecutivo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Defensa Nacional y Fiscalía General de la República, a que rindieran informes sobre las decisiones y acciones emprendidas desde la resolución de la segunda audiencia de seguimiento, del 13 de julio de 2018.

En definitiva, en el ejercicio de la potestad de “hacer ejecutar lo juzgado”, en el marco del deber de la “pronta y cumplida justicia”, este Tribunal también debe verificar el grado de cumplimiento –o incumplimiento– de la Inc. 44-2013 Ac, su sentencia definitiva y resoluciones de seguimiento, con respecto a las obligaciones constitucionales de los órganos estatales e instituciones públicas mencionadas.

4. La convocatoria a una nueva audiencia de seguimiento, para verificar el cumplimiento de todas las obligaciones constitucionales contenidas en la Inc. 44-2013 Ac.

Verificación de Obligaciones

En reiteradas ocasiones, los demandantes solicitaron la convocatoria de una nueva audiencia de seguimiento, no obstante, este Tribunal ha estimado oportuno “dejar transcurrir el lapso de tiempo otorgado al Órgano Legislativo para promulgar la normativa correspondiente y, posteriormente, señalar día y hora para la práctica de dicha audiencia”⁷.

Para evitar confusiones, conviene recordar que la promulgación de las leyes es competencia del Presidente de la República (art. 168 ord. 8° Cn). Por su parte, a la Asamblea Legislativa le corresponde decretar las leyes (art. 131, ord. 5° Cn), mediante la discusión y aprobación de sus proyectos (art. 135 Cn).

Bajo esa perspectiva, posteriormente, se habría matizado lo de la *promulgación parlamentaria*, como condición previa para la convocatoria de una nueva audiencia, ya que se sujetó a que “la Asamblea Legislativa emita una decisión que dé cumplimiento a la sentencia dictada por este tribunal”⁸ (subrayado propio). Y así se reiteró lo siguiente: “es oportuno señalar que, en razón

⁶ Resolución de seguimiento de la Inc. 44-2013 Ac, de 13 de julio de 2018; Parte Resolutiva, punto 4.

⁷ Resolución de seguimiento de la Inc. 44-2013 Ac, de 12 de julio de 2019; Parte III.

⁸ Resolución de seguimiento de la Inc. 44-2013 Ac, de 27 de septiembre de 2019; Parte II.



de que se ha otorgado un plazo adicional para que la Asamblea Legislativa emita la normativa correspondiente, deberá dejarse transcurrir el lapso de tiempo otorgado y, posteriormente, se señalará día y hora para la práctica de la referida audiencia”⁹ (subrayado propio).

En definitiva, el plazo ya venció y la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto de Ley Especial de Justicia Transicional, Reparación y Reconciliación Nacional, conforme a sus competencias. Por tanto, este Tribunal estaría comprometido con base en sus propias resoluciones de seguimiento, a convocar una audiencia de seguimiento para que los órganos estatales e instituciones públicas involucrados expongan y acrediten sus decisiones y acciones de cumplimiento sobre la Inc. 44-2013, su sentencia definitiva y resoluciones de seguimiento.

Y, especialmente, para que este Tribunal examine si el acto consumado de la Asamblea Legislativa, lo aprobado, amparado supuestamente en la Inc. 44-2013 Ac, en todas y cada una de sus partes, responde adecuadamente con el cumplimiento de la obligación constitucional estipulada, es decir, si cada parte cumple o no con los parámetros constitucionales e internacionales. De tal manera que se identifiquen las partes que sí cumplen con estos, para que se permita su permanencia, y las que no, para depurarlas adecuadamente con plena participación social, como paso previo para el cumplimiento material, de la obligación constitucional, de emitir una legislación sobre justicia transicional por parte de la Asamblea Legislativa.

Asimismo, para que examine si el acto consumado del Presidente de la República, el veto por inconstitucionalidad, también amparado –supuestamente– en la Inc. 44-2013 Ac, es justificado y suficiente con respecto los parámetros estipulados en la sentencia definitiva y resoluciones de seguimiento. De tal manera que se vaya delineando la participación del Presidente de la República en la obligación constitucional de emitir una legislación sobre justicia transicional, por su intervención directa en el cumplimiento formal de tal obligación. También es oportuno examinar los motivos de la falta de coordinación entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa en lo concerniente, por ejemplo, a la incorporación de una partida presupuestaria para garantizar la reparación de todas las víctimas y sus familiares, que debió haber tenido lugar desde el ejercicio presupuestario del año 2017.

Y, como se dijo en el Punto 3 de este escrito, también para que verifique el resto de obligaciones constitucionales derivadas de la Inc. 44-2013 Ac, de los órganos estatales e instituciones públicas ahí mencionadas.

⁹ Resolución de seguimiento de la Inc. 44-2013 Ac, de 29 de noviembre de 2019; Parte IV.



Verificación de Consultas

Por otro lado, sobre la correcta elaboración de esta legislación sobre justicia transicional, este Tribunal recordó que “b. Su elaboración y discusión de la Asamblea Legislativa debe contar con la participación de aquellos a quienes se destinan, lo que incluye a las propias víctimas y a las entidades que las representan”¹⁰.

En consecuencia, también manifestó que¹¹

No hay país del mundo en donde se haya propuesto una discusión seria acerca de establecer una normativa de justicia transicional en el que esto no llevara el acompañamiento de múltiples sectores de la sociedad civil, especialmente de víctimas, que defendieran o combatieran propuestas particulares. En ese sentido, resulta natural que en El Salvador el actual proyecto de Ley Especial de Justicia Transicional y Restaurativa para la Reconciliación Nacional sea objeto de observaciones por estos grupos. Precisamente por ello, la Asamblea Legislativa tiene el deber constitucional de ser el foro de deliberación pública de las opiniones de todos los sectores sociales interesados (especialmente las víctimas) y debe ser capaz de llegar a construir, desde la cooperación y el consenso, un instrumento jurídico que reúna las necesidades de las víctimas y de la sociedad en general.

En suma, agregó que¹²

[...] se reitera que en su elaboración debe tenerse en cuenta la opinión de las víctimas del conflicto armado, las asociaciones que las representan y otros sectores de la sociedad que se muestren interesados en contribuir a los fines de su elaboración. La Asamblea Legislativa deberá continuar con el referido proceso de consulta y diálogo, y no dilatarlo hasta que esté por vencer el plazo concedido.

En el proceso de elaboración y discusión del respectivo proyecto de ley, este Tribunal ordenó un proceso de consulta que debía caracterizarse por la cooperación, el diálogo y el consenso, especialmente con las víctimas y las asociaciones que las representan. Un proceso que, además, no debería dilatarse hasta que esté por vencer el plazo.

Este Tribunal también aseguró que los criterios utilizados para realizar las consultas y la forma de convocatoria de las mismas, sería “un aspecto de procedimiento que será analizado hasta

¹⁰ Resolución de seguimiento de la Inc. 44-2013 Ac, de 14 de junio de 2019; Parte III.

¹¹ Resolución de seguimiento de la Inc. 44-2013 Ac, de 12 de julio de 2019; Parte II, punto 1.

¹² Resolución de seguimiento de la Inc. 44-2013 Ac, de 12 de julio de 2019; Parte II, punto 3.



después de que se emita la legislación correspondiente”¹³. Por ello, en la audiencia de seguimiento que se convoque, también debería verificar si el proceso de elaboración y discusión de lo aprobado por la Asamblea Legislativa, cumple adecuadamente o no con los parámetros estipulados por la Inc. 44-2013 Ac, su sentencia definitiva y resoluciones de seguimiento, para la realización de las consultas.

5. Recomendaciones

Por todo lo anterior, **RECOMENDAMOS:**

- Que esta honorable Sala de lo Constitucional convoque, inmediatamente, a una audiencia de seguimiento sobre la Inc. 44-2013 Ac, antes de que la relación entre la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República, por lo aprobado y el veto, sea más tensa o se haga más compleja. Esta audiencia podría servir para:
 - Verificar si cada parte de lo aprobado por la Asamblea Legislativa responde adecuadamente o no a los parámetros constitucionales e internacionales estipulados. De tal manera que se identifiquen aquellas partes que sí cumplen con estos parámetros, para que se permita su permanencia; y las que no, para depurarlas adecuadamente con plena participación social, como condición previa para la culminación satisfactoria del cumplimiento material, por parte de la Asamblea Legislativa, de la obligación constitucional de emitir una legislación sobre justicia transicional. Esto, con base en la verificación que este Tribunal puede realizar sobre cualquiera de los actos emitidos por los entes obligados, en la consecución de las obligaciones estipuladas (art. 172 inc. 1 Cn); así como, en el deber de garantizar una pronta y cumplida justicia, en este caso, a favor de las víctimas y sus familiares (art. 182 ord. 5° Cn).
 - Delinear la participación del Presidente de la República en la obligación constitucional de emitir una legislación sobre justicia transicional, por su intervención directa en el cumplimiento formal de tal obligación; mediante la sanción, la devolución con observaciones o el veto. También para examinar los motivos de la falta de coordinación entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa en lo concerniente, por ejemplo, a la incorporación de una partida presupuestaria para garantizar la reparación de todas las víctimas y sus familiares, que debió haber tenido lugar desde el ejercicio presupuestario del año

¹³ Resolución de seguimiento de la Inc. 44-2013 Ac, de 29 de noviembre de 2019; Parte III, punto 2.



2017. Esto, con base en la verificación que este Tribunal puede realizar sobre cualquiera de los actos emitidos por los entes obligados, en la consecución de las obligaciones estipuladas (art. 172 inc. 1 Cn); así como, en el deber de garantizar una pronta y cumplida justicia, en este caso, a favor de las víctimas y sus familiares (art. 182 ord. 5° Cn).

- Verificar si el proceso de elaboración y discusión de lo aprobado por la Asamblea Legislativa, cumple adecuadamente o no con los parámetros estipulados por la Inc. 44-2013 Ac, su sentencia definitiva y resoluciones de seguimiento, para la realización de las consultas.
- Verificar el grado de cumplimiento –o incumplimiento– de la Inc. 44-2013 Ac, su sentencia definitiva y resoluciones de seguimiento, con respecto a las obligaciones constitucionales de los órganos estatales e instituciones públicas, mencionados en el Punto 3 del presente escrito.

Anexos

- Copia del Dictamen No. 22 Favorable de la Comisión Política, que contiene el proyecto de Ley Especial de Justicia Transicional, Reparación y Reconciliación Nacional¹⁴.
- Copia del Resumen de lo acontecido en la Sesión Plenaria Extraordinaria No. 6, de 26 de febrero de 2020, donde se hace constar que el Dictamen, y anexo, fue aprobado con 44 votos¹⁵.
- Copia del Veto por Inconstitucionalidad, emitido por el Presidente de la República, el 28 de febrero de 2020, en contra del Decreto Legislativo No. 575, aprobado el 26 de del mismo mes y año, que contiene el proyecto aprobado de la Ley Especial de Justicia Transicional, Reparación y Reconciliación Nacional¹⁶.

San Salvador, 2 de marzo de 2020

¹⁴ Publicado en la página web de la Asamblea Legislativa (consultada el 2 de marzo de 2020): <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/dictamenes/DBECDA48-7230-4EFB-AF85-1FC6F75B5737.pdf>

¹⁵ Publicado en la página web de la Asamblea Legislativa (consultada el 2 de marzo de 2020): <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/resumen/79CB9D7D-967D-411C-ACC2-50CEBF83165C.pdf>

¹⁶ Publicado en la cuenta de Twitter de Casa Presidencial (consultada el 2 de marzo de 2020): <https://twitter.com/PresidenciaSV/status/1233577547511758848>