



El proceso de formación de ley salvadoreño

El proceso de formación de ley salvadoreño se encuentra regulado en la Constitución de la República y en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL). Dicho trayecto se divide en tres fases fundamentales, las cuales, a su vez, están compuestas por diversos pasos que los diputados deben cumplir para que la normativa se apegue a lo que mandata la Ley Fundamental. Estas etapas son: fase inicial, fase legislativa o constitutiva, y fase ejecutiva o de eficacia.

En el presente boletín se analizará cada una de las fases que componen el proceso de formación de las leyes salvadoreñas, las excepciones previstas en la normativa y los detalles para la entrada en vigencia de las leyes.

1. Fase inicial: ¿Quiénes pueden dar inicio al proceso de formación de una ley?

Según el artículo 133 de la Constitución, quienes pueden presentar exclusivamente un anteproyecto de ley para que sea conocido por la Asamblea Legislativa son:

- A. Los Diputados;
- B. El Presidente de la República, por medio de sus Ministros;
- C. La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales;
- D. Los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales;
- E. El Parlamento Centroamericano, por medio de los Diputados del Estado de El Salvador que lo conforman, en materia relativa a la integración del istmo centroamericano, a que se refiere el art. 89 de esta Constitución.

Una vez presentado el anteproyecto, la Asamblea Legislativa está en la obligación de conocer el contenido de dicha propuesta, independientemente de la decisión que tome sobre el mismo. Cabe señalar que la iniciativa de Diputados y Presidente de la República, por medio de sus Ministros, abarca casi cualquier ámbito de la realidad, excluyendo las materias que exclusivamente le corresponden a la Corte Suprema de Justicia, los Concejos Municipales y el Parlamento Centroamericano (interpretación hecha por la Sala de lo Constitucional en la sentencia de inconstitucionalidad 6-2016).

2. Fase legislativa o constitutiva: la deliberación del proyecto al interior de la Asamblea Legislativa

En esta fase se desarrollan todas las etapas de conocimiento, análisis, discusión, deliberación y aprobación del proyecto de ley presentado, en las diferentes instancias al interior de la Asamblea Legislativa, las

cuales son: Junta Directiva, comisiones legislativas y sesiones plenarias. Al finalizar esta fase, el proyecto de ley está listo para trasladarse al Presidente de la República. A continuación, se detallan cada paso de la fase legislativa o constitutiva:

2.1 Distribución de proyectos de ley en las diferentes comisiones legislativas

Una vez presentada la iniciativa de ley, las Secretarías de la Junta Directiva presentan al pleno de ésta, por medio de la Gerencia de Operaciones, los proyectos de ley recibidos para que sean integrados en la agenda de la sesión plenaria y se den por recibidos (art. 15 ordinal 2 del RIAL).

El Presidente de la Asamblea Legislativa distribuye las iniciativas de ley recibidas y cada una es enviada a la comisión legislativa que corresponda según la materia, para su respectivo estudio; la totalidad de comisiones legislativas permanentes existentes en la Asamblea Legislativa se encuentran detalladas en el art. 39 del RIAL.

2.2 Análisis del proyecto de ley en la comisión legislativa correspondiente

Cada una de las comisiones legislativas es conformada por un presidente, un secretario, un relator y vocales; la distribución de estos cargos entre los diferentes partidos políticos se realiza con base en el Protocolo de Entendimiento establecido al inicio de cada legislatura por todos los partidos políticos (art. 11 del RIAL). Además, cuentan con técnicos de apoyo legislativo institucional, quienes son los encargados de la conformación y resguardo de los expedientes legislativos.

Las comisiones sesionarán según las convocatorias que se realicen (art. 48 del RIAL), pudiendo dar audiencia a particulares (art. 49 RIAL), realizar consultas públicas (art. 50 del RIAL) o solicitar colaboración de instituciones públicas o privadas, para que ilustren sobre su trabajo o emitan opiniones especializadas.

Las comisiones legislativas emitirán dictámenes sobre el proyecto de ley estudiado con el voto favorable de la mayoría de sus miembros (art. 52 RIAL), el cual será enviado a la Junta Directiva para que sea incorporado a la sesión plenaria.

2.3 Deliberación sobre el proyecto de ley en la sesión plenaria

El art. 123 de la Constitución establece que la mayoría de los miembros de la Asamblea será suficiente para deliberar. Cuando el dictamen es conocido en sesión plenaria, debe leerse completamente y luego discutirse cada artículo de forma individual del proyecto de ley, cumpliendo el principio democrático y el deber de publicidad y transparencia sobre este tipo de proyectos.

Luego del periodo de debate, al momento de tomar la decisión, un dictamen favorable se aprueba con la mayoría simple de los diputados electos, es decir 43 votos, salvo los casos que conforme a la misma Carta Magna se requiera una mayoría distinta¹ (art. 123 de la Constitución); si no alcanza dicha cantidad, pasará al archivo por un periodo de seis meses (art. 143 de la Constitución y 89 del RIAL), salvo que sea reconsiderado en la misma sesión plenaria y se acuerde conocerlo de nuevo o enviarlo a la comisión legislativa para mayor estudio (art. 89 del RIAL). Si el dictamen fuese desfavorable o de archivo, y en ese caso no alcanza los votos requeridos, el expediente regresará a la comisión legislativa.

1. Los casos en que la Constitución requiere una mayoría distinta a la simple para tomar una decisión son los siguientes: i) elección de los funcionarios establecidos en el art. 131 ordinal 19 de la Constitución, requiriendo el voto favorable de dos tercios de los diputados electos (56 votos); ii) declarar la incapacidad física o mental del Presidente de la República, necesitando dos tercios de los diputados electos para dicha decisión (56 votos, art. 131 ordinal 20 de la Constitución de la República); iii) suspender y reestablecer las garantías constitucionales de acuerdo con el art. 29 de la Constitución, con dos tercios de los diputados electos (56 votos, art. 131 ordinal 27 de la Constitución); iv) ratificación de todo tratado o pacto por el cual se someta a arbitraje cualquier cuestión relacionada con los límites de la República, requiriendo tres cuartas partes de los diputados electos (63 votos); v) aprobación de empréstitos, con dos tercios de los votos de los diputados electos (56 votos, art. 148 inciso de la Constitución de la República).

El proyecto de ley aprobado debe ser firmado por la mayoría de miembros de la Junta Directiva. Se guarda un ejemplar en la Asamblea Legislativa y se envían dos ejemplares al Presidente de la República para su conocimiento y estudio, a más tardar 10 días después de aprobado (art. 135 de la Constitución).

■ **Excepción:**

En caso de urgencia cuando así lo apruebe la Asamblea Legislativa a petición de algún Diputado o Diputada, con base en el art. 76 RIAL, podrán dispensarse los trámites establecidos en el RIAL, pudiendo discutirse y aprobarse en la misma sesión plenaria un proyecto de decreto de ley, aun sin el dictamen de la comisión respectiva.

3. Fase ejecutiva o de eficacia: requisitos para la entrada en vigencia de una ley

La presente fase en el proceso de formación de ley corresponde al Presidente de la República. Dicho funcionario tiene la facultad de sancionar, promulgar y mandar a publicar un proyecto de ley, así como de rechazarlo. En esta fase se pueden presentar diversas opciones, las cuales se detallan a continuación:

3.1 Sanción del proyecto de ley

Si el Presidente de la República no tiene ninguna objeción al proyecto (art. 135 y 136 Constitución), firma los dos ejemplares enviados por la Asamblea Legislativa, regresa uno a dicho órgano fundamental del Estado y archiva el otro. A esta etapa se le denomina sanción. Luego de la sanción, el Presidente de la República manda a publicar el decreto en el Diario Oficial.

3.2 Observaciones al proyecto de ley

Cuando el Presidente de la República tiene objeciones a un proyecto de ley, este tiene la facultad de realizar las observaciones que considere necesarias (art. 137 inciso 3 de la Constitución), enviándolas a la Asamblea Legislativa para que reconsidere el proyecto. En este punto, la Asamblea Legislativa tiene dos opciones:

- Aceptar e incorporar las observaciones realizadas por el presidente de la República. Luego se envía el proyecto corregido al Presidente de la República para que sea sancionado y lo mande a publicar en el Diario Oficial.
- Con el voto de la mayoría simple, la Asamblea resuelve lo que crea conveniente sobre el proyecto de ley, enviando el proyecto al Presidente de la República, para que este lo sancione y lo mande a publicar en el Diario Oficial.

3.3 Veto del proyecto de ley

El veto es la facultad del Presidente de la República de rechazar un proyecto de ley enviado por la Asamblea Legislativa; el veto puede ser por dos motivos:

- Veto por razones de inconveniencia (art. 137 inciso 2 de la Constitución). El Presidente de la República lo manda a la Asamblea Legislativa para que sea reconsiderado, aduciendo los motivos de inconveniencia del proyecto de ley. La Asamblea puede enviar el proyecto de ley al archivo o ratificar el mismo con mayoría calificada (56 votos). En este último caso, el proyecto de ley se manda al presidente de la República, quien deberá sancionarlo y mandarlo a publicar al Diario Oficial.
- Veto por razones de inconstitucionalidad (art. 138 de la Constitución). En el caso que el Presidente de la República considere que el proyecto de ley adolece de vicios de inconstitucionalidad, debe enviarlo a la Asamblea Legislativa exponiendo los motivos pertinentes. En este caso, la Asamblea Legislativa puede aceptar los motivos de inconstitucionalidad y mandar a archivar el proyecto.

Otra posibilidad es que la Asamblea Legislativa ratifique el proyecto de ley que se considera inconstitucional con el voto de la mayoría calificada (56 votos) y lo mande al Presidente de la República. Si se presenta dicha situación, el Presidente de la República debe dirigirse a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y solicitar que se pronuncie sobre la constitucionalidad del proyecto de ley. Si el proyecto es inconstitucional, así se declara por la Sala de lo Constitucional y la sentencia se manda a publicar en el Diario Oficial. Si el proyecto es constitucional, el Presidente de la República está en la obligación de sancionarlo y mandarlo a publicar en el Diario Oficial.

3.4 Silencio del presidente de la República

Si pasan ocho días después de recibido el proyecto de ley, y el Presidente de la República no sanciona, rechaza o devuelve con observaciones a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley, éste se tiene por sancionado y lo publicará como ley (art. 137 inciso 1 de la Constitución).

4. Publicación en el Diario Oficial

Después de finalizada la etapa de eficacia o ejecutiva, bajo cualquiera de las opciones descritas, el art. 139 de la Constitución establece que el Presidente de la República cuenta con 15 días hábiles para mandarla a publicar. En caso de no hacerlo, el Presidente de la Asamblea Legislativa lo hará en el Diario Oficial o en cualquier otro diario de mayor circulación de la República. Por último, existen dos posibilidades para la entrada en vigencia de la ley (art. 140 Constitución):

- Si se trata de un decreto permanente, la ley entra en vigencia después de ocho días de publicado en el Diario Oficial o un plazo mayor que se establezca en la misma ley.
- Si se trata de un decreto transitorio, entra en vigencia el día de la publicación en el Diario Oficial.

Anexo 1 - Proceso de formación de ley

PROCESO DE FORMACIÓN DE LEY

01

FASE INICIAL



INICIATIVA DE LEY (art. 133 Constitución)

¿Quiénes pueden presentar un proyecto de ley para conocimiento de la Asamblea Legislativa?



- 1° Los Diputados;
- 2° El Presidente de la República por medio de sus Ministros;



- 3° La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales;



- 4° Los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales;



- 5° El Parlamento Centroamericano, por medio de los diputados del Estado de El Salvador que lo conforman, en materia relativa a la integración del istmo centroamericano, a que se refiere el art. 89 de esta Constitución.

02

FASE CONSTITUTIVA



2.1 Deliberación del proyecto de ley

- Las secretarías presentan a la Junta Directiva, por medio de la Gerencia de Operaciones, los proyectos de ley recibidos para que sean integrados en la agenda de la sesión plenaria (art. 15 ordinal 2 del RIAL).
- El presidente de la Asamblea Legislativa distribuye las iniciativas a las comisiones legislativas que correspondan (art. 39 RIAL), para su estudio.



2.1.1 En las comisiones legislativas

- Las comisiones sesionarán según las convocatorias que se realicen (art. 48 RIAL), pudiendo dar audiencia a particulares (art. 49 RIAL) y realizar consultas públicas (art. 50 RIAL).
- Las comisiones emitirán dictámenes con el voto favorable de la mayoría de sus miembros (art. 52 RIAL), el cual será enviado a la Junta Directiva para que sea incorporado a la sesión plenaria.

2.1.2 En el pleno de la Asamblea Legislativa

- Todo proyecto de ley debe ser discutido al interior del pleno de la Asamblea Legislativa, cumpliendo el principio democrático y el deber de publicidad y transparencia sobre este tipo de proyectos.
- Luego de discutido debe ser aprobado con el voto de la mayoría de los diputados, es decir, 43 votos (art. 135 Constitución).
- **Excepción:** En caso de urgencia cuando así lo solicite la Asamblea Legislativa o un diputado, con base en el art. 76 RIAL, podrán dispensarse los trámites establecidos en el RIAL, pudiendo discutirse y aprobarse en la misma sesión plenaria, aun sin el dictamen de la comisión respectiva.



2.2 Decisión sobre el proyecto de ley

- El proyecto de ley aprobado debe ser firmado por la mayoría de miembros de la Junta Directiva. Se guarda un ejemplar en la Asamblea Legislativa y se envían dos ejemplares al presidente de la República para su conocimiento y estudio, a más tardar 10 días después de aprobado.





03

FASE DE EFICACIA

Análisis del proyecto de ley por el presidente de la República; en esta fase hay cuatro opciones:



3.1 Sanción del proyecto de ley: el presidente de la República no tiene ninguna objeción al proyecto (art. 135 y 136 Constitución), firma los dos ejemplares, manda uno a la Asamblea y archiva el otro.

- **Siguiente paso:** Publicación en el Diario Oficial

3.2 Observaciones al proyecto de ley (art. 137 inciso 3 Constitución): se manda a la Asamblea Legislativa para que reconsidere el proyecto; la Asamblea tiene dos opciones:

3.2.1 Aceptar e incorporar las observaciones realizadas.



- **Siguiente paso:** Se envía el proyecto corregido al presidente de la República para que sea sancionado.
- **Siguiente paso:** Publicación en el Diario Oficial.

3.2.2 Con el voto de la mayoría simple, la Asamblea resuelve lo que crea conveniente, enviando el proyecto al presidente de la República.



- **Siguiente paso:** Se envía al presidente de la República, quien deberá sancionarlo.
- **Siguiente paso:** Publicación en el Diario Oficial

3.3 Veto del proyecto de ley: el veto es una facultad del presidente de la República, que puede ser por dos motivos:

3.3.1 Veto por razones de inconveniencia (art. 137 inciso 2 Constitución). Se manda a la Asamblea Legislativa para que sea reconsiderado.

- **Opción 1:** La Asamblea puede enviarlo a archivo.
- **Opción 2:** La Asamblea puede ratificarlo con mayoría calificada (56 votos).
- **Siguiente paso de la opción 2:** Se manda al presidente de la República, quien debe sancionarlo.
- **Siguiente paso:** Publicación en el Diario Oficial.

3.3.2 Veto por razones de inconstitucionalidad: el presidente de la República debe enviarlo a la Asamblea Legis-



lativa exponiendo los motivos de inconstitucionalidad.

- **Opción 1:** La Asamblea Legislativa puede aceptar los motivos y mandar a archivar el proyecto.
- **Opción 2:** La Asamblea Legislativa ratifica el proyecto con el voto de la mayoría calificada (56 votos) y lo manda al presidente de la República.
- **Siguiente paso opción 2:** El presidente de la República lo debe mandar a la Sala de lo Constitucional para que se pronuncie sobre la constitucionalidad del proyecto de ley.
- **Opción 1 del paso anterior:** Si el proyecto es inconstitucional, así se declara. Siguiente paso: la sentencia se manda a publicar en el Diario Oficial.
- **Opción 2 del paso anterior:** Si el proyecto es constitucional, el presidente de la República está en la obligación de sancionarlo. Siguiente paso: se manda a publicar en el Diario Oficial.



3.4 Silencio del presidente de la República: si en 8 días después de recibido no se sanciona o se devuelve a la Asamblea Legislativa, el proyecto se tiene por sancionado.



- 3.4.1 Publicación en el Diario Oficial.

Entrada en vigencia del decreto (art. 140 Constitución):

- Si se trata de un decreto permanente, entra en vigencia después de 8 días de publicado en el Diario Oficial o un plazo mayor que se establezca en la ley.
- Si se trata de un decreto transitorio, entra en vigencia con la publicación en el Diario Oficial.

