

La Constitución de El Salvador en peligro

¿Cambiando las reglas del juego?

Noviembre 2024

dplf

Fundación
para el Debido
Proceso

La Constitución de El Salvador en peligro

¿Cambiando las reglas del juego?

El deterioro del Estado de Derecho en El Salvador ha tenido diferentes manifestaciones. Una de ellas es el rompimiento del principio de la división de poderes. El Poder Ejecutivo ha impulsado reformas legales con el fin de controlar al Poder Judicial y socavar la garantía de los derechos humanos. Para ello, el Poder Legislativo se ha convertido en un brazo ejecutor de los designios del Ejecutivo. Prácticamente cada reforma propuesta por el Ejecutivo es aprobada por el Legislativo sin mayor discusión.

En ese contexto, está en curso una reforma constitucional significativa, sin ningún debate público, que pretende modificar precisamente el proceso mediante el cual se reforma la Constitución de El Salvador. Ello implicaría trastocar una norma pétrea de primer orden y se pondría en riesgo la división de poderes y los principios que sostienen la democracia salvadoreña. Esta publicación analiza dicha reforma y el rol del Poder Judicial, específicamente de la Sala de lo Constitucional, en controlar esa y otras reformas regresivas que están siendo impulsadas desde el Ejecutivo.

Autoría

Sandra Santos, abogada y profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), El Salvador, en su calidad de consultora de DPLF.

Revisiones

Luis Tapia, abogado experto en derecho internacional de los derechos humanos; y Leonor Arteaga, directora de programa de DPLF.

Edición

Tatiana Rincón, doctora en derecho, profesora y consultora independiente en temas de derecho internacional.

La Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización sin fines de lucro, formada por un equipo multinacional de profesionales con base en toda la región, y que promueve el Estado de Derecho y los derechos humanos a través de la investigación aplicada, actividades de incidencia y alianzas estratégicas con actores locales. Trabajando junto a organizaciones de la sociedad civil en toda América Latina, DPLF brinda asistencia legal técnica, promueve el diálogo con representantes gubernamentales y crea oportunidades para el intercambio de información y experiencia. DPLF también realiza investigaciones y produce publicaciones que analizan y discuten los principales desafíos de derechos humanos en la región, a la luz del derecho internacional y perspectivas comparativas.

Fundada en 1996 por el profesor Thomas Buergenthal –expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y presidente de la Comisión de la Verdad de las Naciones Unidas para El Salvador–, DPLF ha trabajado en temas de independencia judicial, lucha contra la impunidad y justicia transicional desde sus inicios.

www.dplf.org



Contenido

INTRODUCCIÓN	4
1. CAMBIOS AL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL	5
1.1 Comisión <i>Ad hoc</i> y propuestas de reformas constitucionales	7
1.1.1 Demanda contra el Decreto Ejecutivo 295	8
1.2 Acuerdo de reforma constitucional de abril de 2024	10
2. USO EXCESIVO DEL MECANISMO DISPENSA DE TRÁMITES POR PARTE DEL CONGRESO, PARA SELECCIÓN DE AUTORIDADES Y APROBACIÓN DE LEYES	13
2.1 Destitución de magistrados de la Sala de lo Constitucional	15
2.2. Reformas a la Ley de la Carrera Judicial	16
2.3. Estado de Excepción prolongado	18
2.4. Leyes y reformas penales de excepción	21
2.5. Ejemplos adicionales de reformas legales aprobadas con dispensa de trámites	22
2.5.1 Autonomía de los municipios (ciudades)	22
2.5.2 Reducción del fondo para el desarrollo económico y social (FODES)	22
2.5.3 Creación de la Dirección de Obras Municipales (DOM)	23
2.5.4 Reestructuración municipal	23
3. RETROCESOS EN LA ACTUACIÓN DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL Y LA JURISPRUDENCIA	24
3.1 Hábeas Corpus y Régimen de Excepción	26

Introducción

El deterioro del Estado de Derecho en El Salvador ha tenido diferentes manifestaciones. Una de ellas es el rompimiento del principio de la división de poderes. El Poder Ejecutivo ha impulsado reformas legales con el fin de controlar al Poder Judicial y socavar la garantía de los derechos humanos. Para ello, el Poder Legislativo se ha convertido en un brazo ejecutor de los designios del Ejecutivo. Prácticamente cada reforma propuesta por el Ejecutivo es aprobada por el Legislativo sin mayor discusión.

En ese contexto, está en curso una reforma constitucional que pretende modificar precisamente el proceso mediante el cual se reforma la Constitución de El Salvador. Ello implicaría trastocar una norma pétrea de primer orden de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Además, de modificarse el proceso para reformar la Constitución se pondría en riesgo la división de poderes y los principios que sostienen la democracia salvadoreña. En virtud de lo anterior, se explicará cuál es el modelo actual para reformar la Constitución y su importancia. Posteriormente, se abordará el proceso que impulsó el presidente Nayib Bukele para reformar la forma en que se puede modificar la Constitución. Ello incluye la creación de una Comisión Ad-Hoc.

Además de lo anterior, la Asamblea Legislativa ha abusado de una figura permitida por la Constitución pero que debería ser excepcional y justificada: la dispensa de trámites. La dispensa de trámites es el instrumento que el gobierno de El Salvador utilizó para aprobar el régimen de excepción y para realizar reformas legales que concluyeron en la destitución de los magistrados de la Sala de lo Constitucional y en la imposición de unos nuevos. En este documento se ejemplifica el uso recurrente de dicha figura sin justificar los motivos de urgencia.

1. Cambios al proceso de reforma constitucional

La Constitución está llamada a tener una vigencia indefinida a diferencia del resto de fuentes del Derecho y de las disciplinas jurídicas, que tienen una vocación de vigencia más corta¹. Es decir, el poder constituyente expide la Constitución con una pretensión de perdurabilidad o permanencia. Esta peculiaridad se fundamenta en dos aspectos. Primero, en su singularidad técnica, específicamente su supremacía y rigidez, que dificultan su modificación formal y, por tanto, promueve su estabilidad. Segundo, en el carácter inagotable del respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales que requiere de una vigencia continuada de la Constitución.

No obstante, estabilidad y previsibilidad no significan permanencia estática, sino una continua adaptación a los cambios sociales. Por ello, la reforma constitucional debe concebirse como un mecanismo de balance permanente de las necesidades de estabilidad constitucional y los requerimientos que conllevan los procesos de cambio social, político y económico.

La Constitución establece un procedimiento especial de reforma² distinto a la vía ordinaria de modificación de las leyes. El artículo 248 incisos 1°, 2° y 3° prevé que la reforma de la Constitución puede acordarse por la Asamblea Legislativa con el voto de la mitad más uno de los diputados electos; pero, para que tal reforma pueda decretarse, deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los diputados electos. Una vez ratificada la reforma se emitirá el decreto correspondiente y se mandará a publicar en el Diario Oficial. La reforma únicamente puede ser propuesta por al menos diez diputados.

1 Inconstitucionalidad 7-2012 del 16 de diciembre de 2013. Recuperado de <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2013/12/A3C4C.PDF>

2 Según la misma sentencia de Inconstitucionalidad 7-2012, debido a la existencia de estas cláusulas inmodificables, la Constitución solo puede reformarse de manera parcial, no totalmente. Esta distinción entre reforma parcial o total no hace referencia a la cantidad de disposiciones a ser reformadas, sino a los elementos del sistema constitucional que pueden ser o no objeto de modificación. Lejos de tratarse de un problema cuantitativo, orientado a definir el “cuánto”, el de la reforma constitucional es un problema cualitativo, orientado a definir el “qué” se puede o no modificar en el sistema configurado por la Constitución. La reforma parcial implica modificar la Constitución en todas aquellas partes que no afecten el núcleo esencial del sistema que le confiere “identidad constitucional” a El Salvador. En cambio, la reforma total se produce cuando se introducen modificaciones a aspectos esenciales de la vida política, social o económica del Estado representados en las cláusulas intangibles.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que

el sistema adoptado para reformar el texto constitucional es el de la deliberación y aprobación de dos Asambleas Legislativas sucesivas, y existe la intermediación de la voluntad popular, que debe tener la oportunidad de pronunciarse sobre el tema al elegir a la nueva conformación del Legislativo que decidirá la ratificación de la reforma constitucional³.

El procedimiento de reforma constitucional está estructurado en las siguientes fases:

- Iniciativa para la reforma de la Constitución.
- Fase de diálogo y deliberación pública en la adopción del decreto por el que se acuerda la reforma a la Constitución.
- Fase de aprobación del decreto legislativo mediante el cual se reforma la Constitución.
- Fase informativa de la reforma constitucional.
- Fase de diálogo y deliberación pública para la adopción del decreto en el que se decide ratificar el acuerdo de reforma constitucional.
- Fase de aprobación del decreto legislativo mediante el cual se ratifica el acuerdo de reforma constitucional.
- Publicación del acuerdo de ratificación de reforma de la Constitución.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional⁴, en la actual Constitución se dice que El Salvador es un Estado constitucional y democrático de Derecho. Sus postulados o rasgos esenciales son: (a) la supremacía constitucional; (b) la sujeción de los poderes públicos a la ley; (c) la división de poderes; (d) el reconocimiento de los derechos fundamentales; y (e) la articulación de cauces idóneos para garantizar la vigencia efectiva de estos. La supremacía constitucional está prevista en el artículo 246 inciso 2º de la Constitución. La sujeción de los poderes públicos a la ley, en el artículo 86 inciso 3º Constitucional. Este artículo 86, en su inciso 1º, institucionaliza la “división de poderes”.

Este artículo es considerado una de las normas pétreas –irreformables–, más importantes de la Constitución salvadoreña. Lo anterior es así pues en ella se plasman: a) los límites formales sobre la reforma constitucional, específicamente sobre el proceso que se debe seguir para hacer cambios a la Constitución; y b) los límites materiales sobre un proceso de reforma constitucional; es decir, sobre qué contenido no es susceptible de reforma (norma pétrea). El proceso de reforma rígido y previamente establecido en la mencionada disposición es, precisamente, la cláusula que le da el carácter de norma superior a una Constitución.

3 Inconstitucionalidad 7-2012 del 16 de diciembre de 2013. Recuperado de <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2013/12/A3C4C.PDF>

4 Sentencia del 23 de octubre de 2020 pronunciada en el proceso de Inconstitucionalidad 6-2020/7-2020/10-2020/11-2020. Recuperado de https://www.jurisprudencia.gob.sv/sctter/I_6-2020

1.1 COMISIÓN AD HOC Y PROPUESTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

En agosto de 2020, el presidente Bukele delegó al vicepresidente de la República⁵, Félix Ulloa, a través de acuerdo ejecutivo⁶, “coordinar el Estudio y Propuesta de Reformas a la Constitución de la República”. El decreto autorizó al vicepresidente para “llevar a cabo el estudio, análisis, discusión y propuesta de todas aquellas iniciativas que tengan como objetivo una reforma constitucional”. Posterior a ello, el vicepresidente de la República emitió el “Acuerdo de Vicepresidencia 1”⁷ destinado a nombrar y designar un equipo Ad-Hoc para el estudio y propuesta de reformas a la Constitución.

Durante los casi diez meses de trabajo de la Comisión Ad-Hoc se documentó la realización de doce sesiones públicas, siendo esta última de fecha 4 de agosto de 2021, donde se aprobó el Anteproyecto de Reformas a la Constitución de la República. Dicho Anteproyecto de Reformas a la Constitución fue entregado al presidente de la República el 15 de septiembre de 2021⁸.

La propuesta principal⁹ realizada por la Comisión Ad-Hoc fue un cambio trascendental con relación al procedimiento de reforma constitucional, específicamente regulado en el artículo 248 de la Constitución. La Comisión Ad-Hoc propuso que después de aprobarse el acuerdo de reforma constitucional por la Asamblea Legislativa, la ratificación del acuerdo sea realizada mediante un referéndum. De esta manera, la Comisión Ad-Hoc sugirió eliminar la intervención de una segunda conformación de la Asamblea Legislativa en la ratificación del acuerdo de su antecesora. Dicha propuesta dejaba de lado la posibilidad de participación de la ciudadanía en los cambios trascendentales mediante la etapa de diálogo social.

5 Foro Universitario sobre el *Procedimiento de Reforma Constitucional*, organizado por FUNDAUNGO, UCA y UNIVO. Recuperado de <https://www.consortioacademico.org/blog/noticias-1/instituciones-academicas-organizan-el-pimer-foro-universitario-el-procedimiento-de-reforma-constitucional-1>

6 Acuerdo Ejecutivo 295 del 24 de agosto de 2020. Publicado en el Diario Oficial número 176, tomo 428, de 1 de septiembre de 2020. Recuperado de <https://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2020/10/Acuerdo-Ejecutivo-295.pdf>

7 Según consta en los documentos de consulta hechos públicos a través de portal web de la Vicepresidencia de la República, el día 10 de octubre de 2020.

8 La Revista Gato Encerrado reportaba que el 15 de septiembre de 2021, Día de la Independencia, el vicepresidente de la República Félix Ulloa cumplió una misión al presidente Nayib Bukele: le entregó en sus manos una propuesta de nueva Constitución. Especialistas en derecho constitucional consideraron que este es el comienzo de un proceso de legalización de la concentración del poder de Bukele, porque contiene modificaciones que rompen los candados establecidos por la Constitución que protegen la democracia. Se entrevistó al Dr. Germán Rivera, especialista en procesos constitucionales, quien explicó que el cambio más grave en las reformas propuestas está en el artículo 248, que es una cláusula pétrea; es decir, que no puede reformarse bajo ninguna circunstancia. Recuperado de <https://gatoencerrado.news/2021/12/15/los-puntos-preocupantes-de-la-nueva-constitucion-que-propone-el-gobierno-de-bukele/>

9 La Comisión Ad Hoc propuso otros cambios en el contenido de las disposiciones constitucionales, por ejemplo, en la ampliación de derechos y los cambios en el funcionamiento de algunas instituciones.

El punto más cuestionado de las propuestas de reformas a la Constitución presentadas por la Comisión Ad-Hoc fue reformar el artículo 248 de la Constitución pues ahí está regulado el proceso para reformar la Constitución.

No obstante, en la propuesta de modificaciones presentada se establecería que para decretar una reforma a la Constitución “deberá ser ratificada por medio de referéndum”. De esta forma, al modificar una cláusula pétrea, la Comisión Ad-Hoc se estaría atribuyendo las potestades del constituyente originario violando los límites impuestos al proceso de reforma constitucional.

Otra de las críticas formuladas fue la propuesta de modificar dos cláusulas fundamentales del Estado democrático: los fines del Estado y la prohibición de existencia de un partido político único. La Comisión Ad-Hoc propuso la supresión del artículo 85 Constitucional, en el cual se establece la forma de Gobierno representativa y la prohibición de un partido político único. De concretarse esta propuesta, se trastocaría la esencia democrática y pluralista de nuestro sistema político.

Además, la propuesta de reforma incluye una unificación de los artículos 83 y 84, conformando un capítulo único denominado “El Estado”, y el traslado de este como artículo 1 de la reforma. De esta manera, existiría una modificación a los fines del Estado al darle preferencia al ente gubernamental por sobre la persona humana.

Otras reformas que proponía ese estudio fueron la eliminación del carácter representativo del gobierno y la prohibición de un partido político único, que trastocaría la esencia democrática y pluralista del sistema político salvadoreño, elementos cuya modificación prohíbe la cláusula pétrea.

Estas propuestas no fueron sometidas al debate público. Además, la conformación de esa comisión fue cuestionada por estar formada solo por hombres. El grupo de reformas fue enviado por esa comisión al presidente de la república en septiembre de 2021, pero no fueron presentadas ante la Asamblea Legislativa¹⁰.

1.1.1 DEMANDA CONTRA EL DECRETO EJECUTIVO 295

Es importante destacar que en el año 2020 se presentó una demanda de inconstitucionalidad¹¹ contra el decreto ejecutivo que ordenó al vicepresidente analizar y proponer reformas a la Constitución. El demandante expuso, entre otros aspectos, que la Constitución y la jurisprudencia constitucional sostienen que la iniciativa para la reforma constitucional solo pue-

10 Villarroel, G. (2022, 5 de julio). Nuevas Ideas descarta aprobar reforma a la Constitución propuesta por Ulloa. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Nuevas-Ideas-descarta-aprobar-reforma-a-la-Constitucion-propuesta-por-Ulloa-20220705-0031.html>

11 Con número de referencia 113-2020. Recuperado de https://www.jurisprudencia.gob.sv/sctter/I_113-2020

de provenir de al menos diez diputados de la Asamblea Legislativa. También explicó que el decreto ejecutivo designó al vicepresidente de la República para elaborar propuestas de reforma a la Constitución, lo que equivale a un acto preparatorio de una iniciativa de reforma constitucional, aunque no se establezca de forma expresa. Por lo anterior, el demandante argumentó que estaba justificado que el decreto fuera objeto de control constitucional con el fin de evitar que se burlara la exigencia de que la iniciativa de reforma constitucional sea exclusivamente parlamentaria.

Sin embargo, la Sala de lo Constitucional rechazó la demanda por improcedente¹², afirmando que no encajaba dentro de los supuestos que pueden ser objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad. A decir de la Sala, el decreto no era una ley, tratado, reglamento, omisión o acto de aplicación directa de la Constitución. Para justificar dicha afirmación, la Sala sostuvo que existía una intermediación normativa entre la Constitución y el acto por el que se había hecho el nombramiento o designación. Es decir, el Decreto Ejecutivo fue un acto de aplicación del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo¹³, no de la Constitución¹⁴.

12 Decisión del 11 de diciembre de 2020. Recuperado de https://www.jurisprudencia.gob.sv/sctter/I_113-2020

13 El artículo 3-A del citado reglamento dispone que “[e]l Vicepresidente de la República, además de las atribuciones que le otorga la Constitución, ejercerá las funciones que el Presidente de la República le encomiende”.

14 Sin embargo, en dicha resolución de rechazo por Improcedencia se plasmó un voto disidente del Magistrado Carlos Ernesto Sánchez Escobar que expuso, entre otros temas, lo siguiente: “La cuestión constitucional de este caso, que yo estimo con suficiente relevancia para iniciar un proceso de estudio ante esta sala, es en qué medida la reforma constitucional puede ser liderada por una iniciativa estatal, pública, gubernamental u oficial, coordinada o apoyada por cualquier funcionario o servidor público, ajena al Órgano Legislativo. Esta pregunta sobre la interpretación del art. 248 inc. 3° Cn. de ningún modo se opone al desarrollo de auténticas iniciativas sociales de reforma constitucional, siempre que, analizadas todas las circunstancias del caso concreto, se verifique un genuino proceso ciudadano, objetivamente desligado de cualquier influencia gubernamental, directa o indirecta, distinta de la Asamblea Legislativa. La importancia fundamental de las reglas de reforma constitucional obliga a evitar cualquier forma de instrumentalización fraudulenta, encubierta o patente, de sectores sociales, con los cuales se busque inobservar o sortear la competencia orgánica que la Constitución establece para su propio cambio. (...) En tal sentido, me parece que una propuesta de reforma constitucional como la impulsada por el Órgano Ejecutivo, regulada inclusive mediante un decreto de ese poder del Estado, podría implicar una afectación al sistema de reforma previsto específicamente en el referido artículo 248 Cn., y a la posibilidad inclusive del uso fraudulento de la iniciativa de reforma posterior de los diputados de la Asamblea Legislativa. En igual sentido la propuesta de reforma integral de la Constitución –como sí de un código se tratase– con la modalidad de una “amplia participación popular” ante la necesidad de una Constitución “moderna y eficiente” más allá de la falacia de legitimación “vox populi” podría tener implicaciones de afectación constitucional dado el sistema de rigidez que presenta la Constitución salvadoreña, como límite precisamente a las formas manipulativas del poder –en cualquier sentido de su expresión– de tal manera que la Constitución sólo admite su reforma en las formas específicamente previstas en su configuración inicial, lo cual es uno de los diferentes mecanismos de defensa de la propia Carta Magna”.

1.2 ACUERDO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE ABRIL DE 2024

El 29 de abril de 2024, la Asamblea Legislativa saliente aprobó, con dispensa de trámites¹⁵, una iniciativa de reforma al artículo 248 inciso segundo de la Constitución con lo que se concretó un Acuerdo de Reforma Constitucional¹⁶ (la primera fase de una reforma constitucional)¹⁷. En la iniciativa, se afirmó que dicho Órgano ha visto la necesidad de reformar la Constitución ante los “cambios acelerados y las nuevas realidades que se van presentando que las generaciones actuales y venideras tenga una herramienta por la que puedan enfrentar de forma inmediata según la urgencia de los desafíos”.

Con el Acuerdo de Reforma Constitucional N.º 1¹⁸, se pretende modificar el inciso segundo del artículo 248 de la Constitución. Esta es la propuesta de reforma:

Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada en la siguiente Asamblea Legislativa con dos tercios o por la misma Asamblea Legislativa con el voto de las tres cuartas partes de los Diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el Diario Oficial.

De acuerdo con esta iniciativa de reforma, el acuerdo de reforma constitucional aprobado por una asamblea saliente debía ser aprobado por una nueva composición con dos tercios –como es el proceso actual– o por la misma Asamblea Legislativa con el voto de las tres cuartas partes de diputados electos¹⁹. En la Iniciativa se afirmó que cuando una Legislatura

15 Tal y como lo reportara el periódico digital El Faro: “Con dispensa de trámite, mecanismo para acelerar proceso de formación de ley usado frecuentemente en esta legislatura, la reforma fue aprobada con 66 votos este lunes 29. Este cambio habilita a la Asamblea entrante, por mencionar apenas unos ejemplos, a cambiar la manera en que se gobierna el país, autorizar a Bukele para que se reelija en la Presidencia de manera indefinida, alargar la duración de los períodos de cualquier funcionario en el poder o suprimir derechos ciudadanos. Fiel al estilo que les caracterizó desde 2021, los diputados del oficialismo y sus aliados reformaron de manera sorpresiva uno de los artículos más importantes de la Constitución vigente desde 1983 y que, según el mismo documento, no debía ni podía modificarse: el artículo 248, que establece las reglas para cambiar la Constitución”. Recuperado de https://elfaro.net/es/202404/el_salvador/27316/diputados-de-bukele-autorizan-a-la-asamblea-entrante-a-modificar-la-constitucion-a-placer

16 Acuerdo de reforma constitucional numero 1. Publicado en Diario Oficial número 79, Tomo 443 de fecha 29 de abril de 2024. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/acuerdos/C30E3A7A-EEED-4F4B-B9D9-4AADE6151F25.pdf>

17 Magaña, Y. (2024, 29 de abril). Asamblea acuerda reforma a la Constitución para permitir que una misma legislatura ratifique reformas constitucionales. *El Mundo*. Recuperado de <https://diario.elmundo.sv/politica/asamblea-acuerda-reforma-a-la-constitucion-para-permitir-que-una-misma-legislatura-ratifique-reformas-constitucionales> Ver también: Labrador, G. & Barrera, G. (2024, 29 de abril). Diputados de Bukele autorizan a la Asamblea entrante a modificar la Constitución a placer. *elfaro*. Recuperado de https://elfaro.net/es/202404/el_salvador/27316/diputados-de-bukele-autorizan-a-la-asamblea-entrante-a-modificar-la-constitucion-a-placer

18 Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/acuerdos/C30E3A7A-EEED-4F4B-B9D9-4AADE6151F25.pdf>

19 Actualmente, casi la totalidad de miembros/as de la Asamblea Legislativa son del partido oficialista.

decida ratificar ella misma una reforma constitucional, deberá justificar la decisión de hacerlo en el mismo periodo “...debiendo documentar y establecer que no se puede pasar a la siguiente legislatura la ratificación en función que podría traer un perjuicio inminente a los derechos fundamentales de los salvadoreños...”²⁰.

Estos cambios significarían hacer menos riguroso el procedimiento de reforma constitucional con la justificación de evitar una afectación a los derechos, disminuyendo la importancia de la norma constitucional²¹.

Asimismo, implican un fraude a la Constitución, porque de acuerdo con la jurisprudencia constitucional para realizar este tipo de reformas se requiere de una fase de diálogo y deliberación pública del acuerdo de reforma para que la ciudadanía se informe y conozca la dimensión exacta de la reforma²².

En efecto, este Acuerdo de Reforma Constitucional pretende modificar un artículo que es considerado una cláusula pétrea o cláusula intangible²³ y, además, se adoptó sin seguir el procedimiento de reforma constitucional²⁴ puesto que se omitió la fase informativa.

20 Artículo 1, Acuerdo de reforma constitucional número 1. Publicado en Diario Oficial número 79, Tomo 443 de fecha 29 de abril de 2024. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/acuerdos/C30E3A7A-EEED-4F4B-B9D9-4AADE6151F25.pdf>

21 En una nota de prensa de la Asamblea Legislativa, se reseñó que: “Ahora, esta legislatura que finaliza sus labores este 29 de abril no le quita nada al artículo 248, sino que solo le agregan que sea el mismo pleno el que apruebe y ratifique las modificaciones (con tres cuartas partes de los votos, o sea la mayoría absoluta) a la Constitución de la República. ‘Nosotros no le estamos quitando absolutamente nada a la Constitución de la República, sino que simplemente le estamos agregando una opción más al artículo que permite reformarla, pero bajo las mismas reglas del juego’, comentó el jefe de fracción de la bancada de Nuevas Ideas, Christian Guevara. ‘No estamos rompiendo ningún orden de la Constitución, hecha en 1983 bajo una manera inconsulta. El origen de esta Constitución fue producto de un golpe de Estado’, agregó el parlamentario. A lo que el legislador se refirió es a que la actual Constitución fue aprobada en diciembre de 1983, en medio de la guerra civil y cuando el mayor Roberto D’Abuisson era el presidente de esta Asamblea, por el partido ARENA. No hubo votación, simplemente fue una Constitución impuesta”. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/node/13166>

22 Inconstitucionalidad 33-2015, de 6 de julio de 2016. Recuperado de <https://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/PDF/33-2015.PDF>

23 Según lo publica una nota de prensa de la Radio YSUCA, abogados constitucionalistas han explicado que el artículo 248 es una cláusula pétrea, es decir, irreformable. Sin embargo, los diputados de Nuevas Ideas quieren confundir a la población diciendo que la reforma al artículo 248 de la Constitución es cosmética, pero han cambiado abruptamente el mecanismo de reforma de la Constitución, ya que ahora una misma legislatura puede hacer cambios a la carta magna, a su antojo, reprocha el constitucionalista. Recuperado de <https://ysuca.org.sv/2024/05/el-articulo-248-de-la-constitucion-es-una-clausula-petrea-para-evitar-abusos-de-poder-reafirma-experta/>

24 Según la jurisprudencia constitucional, el poder para modificar el texto constitucional no es un poder omnímodo, pues sus atribuciones y competencias han sido establecidas por el poder constituyente originario y son delimitadas y perfiladas por este tribunal mediante la jurisprudencia constitucional. A diferencia del poder constituyente originario, el derivado es creado y regulado por la Constitución. En ejercicio del poder de reforma constitucional, ese órgano no puede sustituir o cambiar totalmente la Constitución ni puede cambiarla parcialmente en contravención al artículo 248 de la Constitución.

El objeto de la fase informativa²⁵ es que el acuerdo en el que se aprueba la reforma de la Constitución sea publicitado. Se debe garantizar un intervalo de tiempo adecuado para que la ciudadanía se informe de las alternativas en juego y de la exacta dimensión de la reforma constitucional sometida a su consideración. Se busca asegurar que la sociedad salvadoreña se exprese limpia y transparentemente sobre la conformación de la Asamblea Legislativa porque será quien deberá decidir si ratifica o no el acuerdo de reforma.

Debido a que el sistema adoptado por la Constitución para la reforma de su texto es el de la deliberación y aprobación de dos legislaturas sucesivas, existe entre la deliberación y la aprobación una elección de diputados. Por esa circunstancia, el proceso de reforma adquiere un significado referendario. Es decir, las personas votantes se podrán pronunciar sobre la propuesta de reforma al elegir a la nueva Asamblea Legislativa la cual decidirá si ratifica o desecha la reforma constitucional propuesta por su antecesora. Esto tiene una relevancia capital ya que se pretende evitar que la Asamblea Legislativa se aparte de la voluntad del pueblo –titular del poder político, como indican los artículos 83 y 86 de la Constitución.

Lo que se pretende con la etapa informativa es que los potenciales electores puedan discernir cuál es la opinión que tiene cada candidato a diputado o cada partido político. De tal forma que en las ofertas electorales de los candidatos o los partidos debe incluirse su posición sobre las reformas constitucionales a aprobar o ratificar durante su período legislativo. A la fecha, el acuerdo de reforma constitucional mencionado no ha sido aún ratificado por la Asamblea Legislativa. Es relevante mencionar que el 13 de mayo de 2024²⁶ se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el acuerdo.

25 Inconstitucionalidad 33-2015. Recuperado de <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2017/11/C8B89.PDF>

26 Según lo reseñara La Prensa Gráfica, los demandantes afirmaron que el proceso que siguió la anterior Asamblea Legislativa vulnera los artículos 83, 85 y 248 de la Constitución, pues no se informó a la población sobre el proceso y tampoco intervinieron dos legislaturas distintas, como exigía la ley. También sostienen que no hubo debate sobre la iniciativa y que no se siguió el proceso adecuado, pues se hizo a través de una dispensa de trámite. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Presentan-demanda-de-inconstitucionalidad-por-reforma-al-articulo-248-de-la-Constitucion-de-El-Salvador-20240513-0071.html>

2. Uso excesivo del mecanismo dispensa de trámites por parte del Congreso, para selección de autoridades y aprobación de leyes

La dispensa de trámites²⁷ es un mecanismo que acorta el proceso de formación de las leyes. Implica que, por razones de urgencia, una propuesta de ley no sea estudiada ni discutida en la Comisión parlamentaria correspondiente, sino que se introduce directamente al Pleno para su debate y eventual aprobación. Esta figura no es inconstitucional siempre que se acredite y justifique la urgencia. De este modo, los productos legislativos resultan inconstitucionales si esta figura se utiliza sin justificar la urgencia con base en razones objetivas y acreditables o si se ha impedido el debate y publicidad al interior del Pleno.

Pese a existir esta regla, para la mayoría de las decisiones o leyes aprobadas durante estos años se ha utilizado la figura de la dispensa de trámite²⁸, sin ninguna discusión, para luego sancionarse y publicarse.

En este tema es imprescindible hacer referencia al principio democrático y deliberativo en el procedimiento de formación de leyes. En el orden jurídico salvadoreño, la Constitución se concibe como la expresión de la soberanía popular (artículo 83 Constitucional) y su contenido está integrado esencial y básicamente por el reconocimiento de la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado y los derechos fundamentales derivados de esa condición (artículo 1 Constitucional)²⁹. Desde esa perspectiva, la Constitución es la expresión de los cánones ético-jurídicos sobre los cuales la comunidad, a partir del pluralismo, ha logrado encontrar un cierto grado de consenso, hasta el punto de incorporarlos en el documento normativo rector de la organización y funcionamiento del Estado.

27 Artículo 76 Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. En casos urgentes, y cuando así lo apruebe la Asamblea a petición de algún Diputado o Diputada, podrán dispensarse los trámites establecidos en este Reglamento y se podrá discutir el asunto en la misma sesión en que se conozca la correspondencia, aun sin el dictamen de la comisión respectiva. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/299534E4-4319-4521-B51D-82E66E1AF03F.pdf>

28 Portillo, D. (2024, 13 de marzo). Asamblea Legislativa superó las 400 dispensas de trámite aprobadas. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Asamblea-Legislativa-supero-las-400-dispensas-de-tramite-aprobadas-20240313-0050.html>

29 Sentencia emitida el 7 de octubre de 2020 en la Controversia 5-2020. Recuperado de https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/C_5-2020.pdf

De esto deriva que en El Salvador rige un concepto normativo de Constitución, como norma jurídica superior que, en consecuencia, es el parámetro de validez del resto de fuentes normativas del ordenamiento, con aptitud para regular, en su forma y contenido, la producción de normas infra constitucionales y de actos y omisiones de particulares y entidades estatales. Los límites formales implican que la producción de una fuente normativa debe hacerse necesariamente por los órganos competentes y de acuerdo con los procedimientos que la Constitución determine, mientras que los materiales aluden a que la Ley Suprema prefigura el contenido de las normas jurídicas. De esta manera, puesto que la Asamblea Legislativa es el órgano competente para emitir leyes formales, su función también es limitada formal y materialmente, lo que adquiere especial relevancia dada su composición plural y su naturaleza representativa por antonomasia.

En la referida sentencia³⁰ se afirma que el principio democrático se concretiza en todas las fases del proceso de formación de la ley, las cuales son: (i) fase de iniciativa de ley; (ii) fase legislativa; (iii) fase ejecutiva, que comprende la sanción y promulgación; y (iv) fase de publicación, que da a lugar al plazo establecido para la obligatoriedad de la ley. En cuanto a la fase legislativa, se ha explicado 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”. Como en la fase legislativa quedan comprendidos los trabajos y discusiones de las comisiones pertinentes, su labor no puede ser simplemente omitida. Las comisiones legislativas cumplen un rol destacado en el proceso de formación de la ley, pues aprueban los dictámenes favorables de los proyectos respectivos que posteriormente son conocidos y discutidos en el Pleno de la Asamblea Legislativa.

No obstante, la discusión del proyecto en la comisión respectiva no opera en forma definitiva o absoluta. En algunos casos, es posible que esté justificado omitir el dictamen favorable para que el proyecto de ley pueda ser considerado por el Pleno Legislativo. Ello es admisible cuando se imponga la urgencia en aprobarlo por razones comprobadas. En tal supuesto, en tanto que la dispensa de trámite es la excepción al procedimiento legislativo ordinario, la Asamblea Legislativa tiene la carga de argumentar por qué fue necesario e ineludible suprimir esa etapa.

A continuación, se ejemplifican algunas decisiones adoptadas por la Asamblea Legislativa en las que ha utilizado la dispensa de trámites.

30 Sentencia emitida el 7 de octubre de 2020 en la Controversia 5-2020. Recuperado de https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/C_5-2020.pdf

2.1 DESTITUCIÓN DE MAGISTRADOS DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL

Uno de los hechos más alarmantes y representativos del debilitamiento del Estado de Derecho en El Salvador se presentó en mayo de 2021, cuando la Asamblea Legislativa removió de forma arbitraria a la magistrada y magistrados –titulares y suplentes– de la Sala de lo Constitucional, así como al fiscal general de la República³¹. Luego, este órgano de Estado, mediante mayoría calificada –compuesta por diputados del partido oficial Nuevas Ideas– y con **dispensa de trámite**³² nombraron, sin seguir el proceso establecido en la Constitución, a nuevos magistrados que no cumplían con los requisitos de idoneidad y mérito³³.

Según lo reseña el informe *Justicia amordazada*³⁴, existen indicios razonables de que el asalto al Órgano Judicial fue planificado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo y por el brazo armado del Estado. Al momento de la remoción de los/as magistrados/as de la Sala de lo Constitucional se encontraban fuera de sus oficinas. La Policía Nacional Civil acordonó el edificio de la Corte Suprema de Justicia para impedir el ingreso de los/as magistrados/ as removidos a sus despachos y, a la vez, permitir el ingreso de las personas impuestas para ocupar esos cargos.

Ese mismo día, la Sala de lo Constitucional legítima emitió un Mandamiento judicial de Inconstitucionalidad 1-2021³⁵ en la que declaró inconstitucional la decisión de la Asamblea. La Sala argumentó que la citada decisión violó la forma de gobierno republicana, democrática y representativa y el sistema político pluralista (artículo 85 Constitucional).

Asimismo, la Sala de lo Constitucional afirmó que la decisión de la Asamblea Legislativa violó la independencia judicial (artículo 172 inciso 3º Constitucional). En primer lugar, porque fue una destitución que no estuvo precedida por las garantías procesales necesarias para asegurarla; y en segundo lugar, incluso si hubiese estado precedida por un proceso, afectó la dimensión externa de dicho principio formal, que exige la ausencia de presiones por parte de los demás Órganos del Estado, pues la falta de beneplácito del Órgano Ejecutivo no era una razón para destituir a jueces constitucionales, a la vez que constituyó un factor disuasorio futuro para cualquier otra conformación de esta sala, es decir, una coacción.

31 Indacochea, U. & Rubio Padilla, S. (2021, 9 de marzo). Noche oscura para la independencia judicial en El Salvador. En blog de DPLF, *Justicia en las Américas*. Recuperado de <https://dplfblog.com/2021/05/20/noche-oscura-para-la-independencia-judicial-en-el-salvador/>

32 Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/D7C27614-4909-47C1-BE77-783A56B38E80.pdf>

33 Cáceres, G. & Lazo, R. (2021, 30 de junio). Nuevas Ideas nombra a su Corte Suprema para nueve años. *elfaro*. Recuperado de https://elfaro.net/es/202106/el_salvador/25581/Nuevas-Ideas-nombra-a-su-Corte-Suprema-para-nueve-a%C3%B1os.htm

34 DPLF. (2022). *Justicia Amordazada. La captura del sistema de justicia de El Salvador*. Recuperado de <https://dplf.org/justicia-amordazada-la-captura-del-sistema-de-justicia-en-el-salvador/>

35 Recuperado de https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/M_1-2021.pdf

El Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados³⁶ expresó su preocupación por la decisión de la Asamblea de destituir a todos los magistrados de la Sala de lo Constitucional porque no se siguió un debido proceso. Agregó que el nombramiento de los nuevos magistrados fue de manera apresurada y sin transparencia. Y en efecto, los nuevos magistrados no fueron electos siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 186 de la Constitución salvadoreña.

Esta destitución perjudicó el control del ejercicio del poder que efectuaba la Sala como se explicará más adelante.

2.2. REFORMAS A LA LEY DE LA CARRERA JUDICIAL

En el mes de agosto de ese mismo año 2021, el presidente Nayib Bukele llamó a depurar el Órgano Judicial y “sacar a los corruptos”, e instó a los nuevos magistrados a demostrar que “estaban del lado de la justicia y del pueblo”³⁷. Cuatro días después, la Asamblea Legislativa, a iniciativa de diputados del partido oficial, y **con dispensa de trámites**³⁸ reformó artículos de la Ley de la Carrera Judicial y provocó cambios abruptos en la Judicatura. De acuerdo con estas reformas, con su sola entrada en vigencia, más de 200 jueces dejarían de formar parte de la carrera al haber cumplido 60 años de edad.

El Decreto 144 del 31 de agosto de 2021³⁹, reformó, entre otros: a) el artículo 4 inciso tercero de la referida ley y estableció que

El ejercicio de la función de Magistrados y Jueces cesará, de manera obligatoria, cuando las personas que ejercen dichos cargos cumplan sesenta años, lo cual implica el cese del funcionario en su cargo. La presente regla no aplicará a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

36 Naciones Unidas. Procedimientos especiales. (2021, 5 de mayo). El Salvador: Experto de la ONU condena la destitución de principales magistrados y del fiscal general. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/2021/05/el-salvador-un-expert-condemns-dismissals-top-judges-and-g>

37 Según lo manifestó en sus redes oficiales el 27 de agosto de 2021. Recuperado de https://www.facebook.com/392490661569715/photos/a.440706720081442/1022002958618479/?type=3&eid=ARDmdby1nS22qF1LuRRy7tDgmdt7vKaIRWbhcnN2BWvffT2YYFdjzRN1VVAuivZJ-E0Q4EUG6CFN2FKi&locale=hi_IN&_rdr

38 Tal como lo reportara el periódico digital El Faro: Las reformas a la Ley de la Carrera Judicial y a la Ley Orgánica de la Fiscalía General las impulsaron siete diputados de Nuevas Ideas, encabezados por Caleb Navarro y Jorge Castro. Ambos pidieron la incorporación de las piezas de correspondencia durante la sesión plenaria, así como su dispensa de trámite para su aprobación, que ocurrió después de las 7 de la noche. Una vez más, como ocurrió en junio con la ley que legaliza la circulación de la criptomoneda Bitcoin, las reformas se aprobaron sin pasar por el análisis de ninguna comisión previo a llegar al pleno, y tras apenas unas horas de discusión parlamentaria. Los diputados de Arena, FMLN y Nuestro Tiempo votaron en contra. Recuperado de https://elfaro.net/es/202109/el_salvador/25681/Asamblea-de-Bukele-reforma-la-ley-para-purgar-a-un-tercio-de-los-jueces.htm

39 Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/7EC23D84-BA0B-4434-8CE0-52443892A653.pdf>

Y, b) el artículo 20 inciso primero “el funcionario o servidor judicial comprendido en la carrera judicial finalizará la misma al haber cumplido por lo menos treinta años en su ejercicio, contados desde la toma de posesión del cargo o haya alcanzado sesenta años de edad”.

Este Decreto afectó la estabilidad de los jueces en el cargo, establecida constitucionalmente (artículo 186 párrafo 4 Constitucional). Tanto el referido Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos rechazaron estas reformas y llamaron al Estado a respetar las garantías para la independencia judicial⁴⁰. En dicho comunicado observaron que el Poder Legislativo no tendría la atribución constitucional para presentar iniciativa legal en materias relativas al Órgano Judicial, dado que, de acuerdo con el artículo 133, numeral tercero de la Constitución de la República de El Salvador, la Corte Suprema de Justicia tiene la atribución exclusiva. Al respecto, el Estado hizo referencia al precedente constitucional de 1999 según el cual la iniciativa de ley de la Corte Suprema de Justicia no excluye a la de los diputados ni la del presidente de la República, a través de sus Ministros e indica que se ha adherido a esta interpretación “que en su momento sostuvo otra configuración subjetiva de dicho Tribunal”.

No obstante, ambos organismos tomaron nota que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia modificó su criterio en tal materia en 2018, al interpretar, mediante sentencia de Inconstitucionalidad 6-2016/2-2016, que tal atribución exclusiva tiene por finalidad evitar que los demás Poderes “incidan en la estructura orgánica del Judicial, en el normal funcionamiento de sus integrantes, en el gobierno del sistema judicial”. Asimismo, destacaron que, según el artículo 182.9 del texto constitucional, la Corte Suprema de Justicia deberá nombrar a las personas magistradas a partir de las ternas propuestas por el Consejo Nacional de la Judicatura; el cual debe, a su vez, observar los requisitos y proceso establecidos para ingreso en la carrera tanto en la Constitución como en la Ley de la Carrera Judicial. Entrado en vigor el Decreto Legislativo 144, la misma Corte Suprema de Justicia en Pleno, conformada por sus quince magistrados, nombró nuevos jueces que ocuparan los cargos que dejaron aquellos que fueron expulsados de la carrera judicial⁴¹. Los nuevos jueces fueron nombrados sin que se siguiera el procedimiento de selección establecido en el artículo 187 de la Constitución y en la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.

40 CIDH. (2021, 7 de septiembre). CIDH y Experto de la ONU rechazan reformas legislativas que destituyen jueces y fiscales en El Salvador y llaman a respetar las garantías para la independencia judicial. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/234.asp>

41 Como lo apuntara la DW en una nota periodística: “La Corte Suprema de Justicia (CSJ) de El Salvador juramentó este domingo (26.09.2021) a 98 jueces en medio de una polémica reforma a la Ley de la Carrera Judicial que cesa a más de 200 jueces. La reforma entró en vigor el 26 de septiembre, pero la Cámara de Familia de Sección de Oriente del departamento de San Miguel ordenó el 22 del mismo mes a la CSJ “suspender la aplicación” del decreto de reforma, aprobado por la Asamblea Legislativa, de mayoría oficialista y firmado por el presidente Nayib Bukele. No obstante, dos apoderados legales de la CSJ presentaron un recurso de apelación por la resolución que emitió dicha cámara, por lo que se ha generado una incertidumbre judicial. Los jueces juramentados fueron escogidos de entre “los mejores elementos” de la institución, no son letrados “externos” y “tomarán sus respectivos cargos y funciones a partir del lunes”, dijo la noche este domingo el presidente de la CSJ, Óscar López Jerez”. Recuperado de <https://www.dw.com/es/el-salvador-juramentan-a-nuevos-jueces-en-medio-de-pol%C3%A9mica/a-59321533>

Como se concluyó en el informe *Justicia amordazada*⁴², la intromisión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el Poder Judicial provocó una ruptura del principio de separación de poderes y de la independencia judicial. Ello además disminuyó la esfera de protección de los derechos fundamentales. Esto significa que los ciudadanos y ciudadanas no cuentan con autoridades judiciales independientes que emitan decisiones imparciales ante las acciones derivadas de la conculcación de sus derechos, pues la justicia constitucional, así como la ordinaria, están sujetas a los intereses y directrices de poderes externos.

Asimismo, en el informe *La captura del órgano judicial* del Instituto de Desarrollo Humano de la UCA (Idhuca)⁴³, se expuso que también trasladaron jueces a otras áreas del derecho o a otros juzgados. Esto generó un retraso en los procesos que estaban siendo conocidos por determinados jueces pues los procesos tuvieron que volver a comenzar. Ese fue el caso de los jueces de cámaras ambientales, así como el juez del caso de El Mozote y lugares aledaños⁴⁴.

2.3. ESTADO DE EXCEPCIÓN PROLONGADO

Desde el 27 de marzo de 2022, la Asamblea Legislativa, por órdenes del presidente, decretó un régimen de excepción⁴⁵ como respuesta a un repunte de la violencia homicida vinculada a las pandillas⁴⁶. Desde entonces, gracias a un continuo proceso de prórrogas legislativas⁴⁷, esta medida ha mantenido suspendidos importantes derechos humanos, incluyendo derechos vinculados con el debido proceso en el marco del proceso penal. En rigor, el régimen

42 DPLF. (2022). *Justicia Amordazada. La captura del sistema de justicia de El Salvador*, p. 54. Recuperado de <https://dplf.org/justicia-amordazada-la-captura-del-sistema-de-justicia-en-el-salvador/>

43 Recuperado de <https://sv.boell.org/es/2021/12/07/la-captura-del-organo-judicial-en-el-salvador>

44 La Revista Factum apuntaba que: “contrario a lo ocurrido con el padre del ministro de Seguridad, que a sus 80 años sigue siendo juez, hubo otros jueces como Jorge Guzmán, el juez de Instrucción de San Francisco Gotera, en Morazán, que tuvieron que abandonar el cargo de inmediato. Guzmán tenía a su cargo un caso emblemático de violaciones de derechos humanos durante la guerra y, precisamente por dicho expediente, había tenido un enfrentamiento directo con el Gobierno de Bukele. De 61 años, Guzmán fue separado del cargo y sustituido de inmediato. “Ese domingo yo estaba oyendo la conferencia de prensa del presidente de la Corte Suprema y le preguntaron sobre mí y él dijo que habían intentado contactarme sin éxito y que yo había interpuesto mi renuncia, cosa que era falsa”, relata. -- Guzmán cree que el caso Mozote incomodaba mucho al Gobierno como para permitirle seguir a cargo del expediente. El juez había ordenado a la Fuerza Armada, en reiteradas ocasiones, que abriera sus archivos militares para obtener información sobre la masacre de mil civiles en 1981 en el norte de Morazán. La Fuerza Armada se negó sistemáticamente a cumplir la orden judicial y Guzmán, poco a poco, se convirtió en blanco de ataques del Gobierno”. Recuperado de <https://www.revistafactum.com/jueces-a-la-medida/>

45 Decreto N°333 del 27 de marzo de 2022. Publicado en Diario Oficial N°62, Tomo 434, de 27 de marzo de 2022. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/4214B3CA-A3AA-4435-8229-49C097CAB14D.pdf>

46 Abi-Habib, M. & Avelar, B. (2022, 27 de marzo). El Salvador vive uno de sus días más mortíferos en 30 años. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2022/03/27/espanol/bukele-estado-emergencia.html> Ver también: Rauda N. et al. (2022, 3 de abril). Las víctimas del día más violento del siglo. *elfaro*. Recuperado de https://elfaro.net/es/202204/el_salvador/26107/Las-v%C3%ADctimas-del-d%C3%ADa-m%C3%A1s-violento-del-siglo.htm

47 Peñate, S. (2024, 6 de junio). Asamblea aprueba vigesimoséptima prórroga al régimen de excepción. *elsalvador.com*. Recuperado de <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/asamblea-aprueba-vigesimoseptima-prorroga-al-regimen-de-excepcion/1147435/2024/>

de excepción es una herramienta transitoria, excepcional y extraordinaria que, de acuerdo con la Constitución, la suspensión de derechos no debe exceder de 30 días y solo puede prolongarse por un periodo igual; sin embargo, el régimen ha sido prorrogado mes a mes –28 veces⁴⁸, a la fecha– y con **dispensa de trámite**.

Como se expone en el informe *Desprotección judicial*⁴⁹, el 27 de marzo de 2022, el Estado salvadoreño decretó un régimen de excepción como respuesta a un repunte de la violencia homicida vinculada a las pandillas. Desde entonces, gracias a un continuo proceso de prórrogas legislativas, esta medida ha mantenido suspendidos importantes derechos humanos, incluso algunos vinculados con el debido proceso en el marco del proceso penal. El régimen de excepción debería ser una herramienta transitoria, excepcional y extraordinaria que el texto constitucional habilita bajo ciertas condiciones y le impone límites estrictos.

Según los artículos 29 al 31 de la Constitución Salvadoreña, la suspensión no debe exceder de 30 días y solo puede prolongarse por un periodo igual. Sin embargo, el régimen ha sido prorrogado mes a mes con **dispensa de trámite**. Así, este régimen ha estado vigente por más de dos años⁵⁰.

Además de que la prórroga indefinida del régimen de excepción es inconstitucional e inconvencional, bajo su amparo, el Estado ha cometido graves violaciones a los derechos de los salvadoreños. A su vez, no se cuenta con una Jurisdicción Constitucional eficaz que pueda frenar los excesos del presidente de la República, de la Asamblea Legislativa, de la Policía y de la Fuerza Armada.

En la Inconstitucionalidad 15-96 pronunciada el 14 de febrero de 1997, la Sala de lo Constitucional manifestó que:

- Un régimen de excepción requiere estar constitucionalmente determinado en sus aspectos fundamentales como válvula de seguridad para que no se convierta en una vía que pueda conducir a la enervación de los derechos fundamentales y a la instalación de un Estado autoritario o totalitario.
- Un régimen de excepción no puede ser establecido por cualquier supuesto ni referido a cualquier situación de emergencia, tampoco puede ser decidido por

48 Asamblea Legislativa. (2024, 8 de agosto). Prolongan por 30 días el régimen de excepción, la exitosa estrategia de seguridad. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/node/13255>

49 DPLF. (2024). *Desprotección judicial: la respuesta de la Sala de lo Constitucional durante el régimen de excepción en El Salvador*, p. 3. Recuperado de <https://dplf.org/desproteccion-judicial-la-respuesta-de-la-sala-de-lo-constitucional-durante-el-regimen-de-excepcion-en-el-salvador/>

50 Tal como lo reseña la nota de prensa de la página web de la Asamblea Legislativa, “luego de que los funcionarios que velan por la seguridad nacional solicitaran a la Asamblea Legislativa la extensión del régimen de excepción, por 30 días, 57 diputados aprobaron la petición. El fin de extender, del 9 de agosto hasta el 7 de septiembre, la implementación de esta importante herramienta de seguridad es para continuar protegiendo la vida y los bienes de la población salvadoreña”. Ver: Asamblea Legislativa. Prolongan por 30 días el régimen de excepción, la exitosa estrategia de seguridad. 8 de agosto de 2024. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/node/13255>

cualquier Órgano, ni limitar el ejercicio de cualquier derecho fundamental, sino que tales aspectos deben sujetarse a la regulación constitucional pertinente. En caso contrario, la instauración de facto de este, sin atenerse a tal regulación, de- vendría inconstitucional.

- No todos los acontecimientos que se estimen de emergencia justifican que se adopte el régimen de excepción. Tal es el caso, por ejemplo, de un período de aumento de la criminalidad que altera el orden normal de los acontecimientos de la vida nacional. Además, el calificativo que la Asamblea Legislativa haga de tal situación no conduce de forma directa a afirmar que mediante ella se establezca de facto un régimen de excepción, situación imposible desde el punto de vista de la Constitución.

De forma similar, en la Inconstitucionalidad 21-2020 pronunciada el 8 de junio de 2020, al analizar la constitucionalidad del régimen de excepción decretado para contener la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, la Sala de lo Constitucional consideró que:

- El artículo 30 de la Constitución, ligado al artículo 29, prevé que el plazo de suspensión de los derechos fundamentales no debe exceder de 30 días y que, transcurrido el mismo, la suspensión puede prolongarse por igual período y mediante un nuevo decreto, siempre que continúen las circunstancias que lo motivaron.
- El plazo previsto en el artículo 30 es un plazo máximo, no mínimo. La expresión “no excederá” es indicativa de ello. Si bien los Estados están habilitados a suspender derechos fundamentales bajo la figura del régimen de excepción, el plazo durante el cual estará vigente debe sujetarse a las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad. En efecto, dicho plazo debe ser el razonablemente indispensable para la obtención del fin constitucional que se persigue con la suspensión de derechos. De ahí que, como se está en presencia de una situación de emergencia o anormalidad, su vigencia debe quedar limitada a la existencia de la situación excepcional que se trata de corregir, pues su objetivo esencial es restablecer la normalidad.
- No es acorde con la Constitución cuando se afecta el contenido esencial de los derechos fundamentales de los habitantes sujetos a un régimen de excepción, y es que ello no puede hacerse ni por la ley emitida por la Asamblea Legislativa que regule la emergencia, ni por otra norma jurídica como los decretos ejecutivos.
- Retomando la Opinión Consultiva OC-8/87 de la Corte IDH, la Sala afirmó que un régimen de excepción no puede suponer jamás la suspensión temporal del Estado de Derecho o la autorización para que los gobernantes pasen por alto la legalidad o constitucional a la que en todo momento deben ceñirse. Por tanto, no

cabe entender que un gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada.

- Un régimen de excepción sólo suspende los derechos fundamentales, pero no sus garantías –que se mantienen incólumes a pesar de su declaración–. La expresión “suspensión de garantías constitucionales” que se emplea en los artículos 29, 30 y 31 de la Constitución equivale, según la jurisprudencia constitucional, a la suspensión del ejercicio de los derechos fundamentales que son protegidos mediante sus garantías.

2.4. LEYES Y REFORMAS PENALES DE EXCEPCIÓN

La adopción del estado de excepción trajo consigo una serie de reformas en materia penal sustantiva y procesal penal⁵¹, destinadas a servir de soporte a un endurecimiento del aparato represivo del Estado. En ese sentido, la Asamblea Legislativa reformó el Código Penal y diversas leyes penales especiales. El común denominador de las reformas penales sustantivas es el aumento de las penas, a través de la modificación de delitos existentes o la creación de nuevos delitos. Muchas de estas reformas –regresivas y violatorias de estándares internacionales de derechos humanos– también fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa utilizando la figura de la dispensa de trámite.

En el documento *(IN)DEBIDO PROCESO: Análisis de las reformas que acompañan el régimen de excepción en El Salvador*⁵², se expuso que la adopción de esta medida extraordinaria trajo consigo una serie de reformas en materia penal sustantiva y procesal penal, destinadas a servir de soporte a un endurecimiento del aparato represivo del Estado.

El común denominador de las reformas penales sustantivas es el aumento de las penas, a través de la modificación de delitos existentes o la creación de nuevos delitos. Las reformas penales sustantivas, en su mayoría, fueron aprobadas el 30 de marzo del 2022, tres días después de decretado el régimen de excepción.

Muchas de estas reformas también fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa utilizando la figura de la **dispensa de trámites**. Así, en el resumen efectuado por el Secretario de la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad de la Asamblea Legislativa⁵³, se plasma que en la referida sesión plenaria del 30 de marzo de 2022, se aprobaron con dispensa de trámite las reformas a la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas,

51 DPLF. *(IN)DEBIDO PROCESO: Análisis de las reformas que acompañan el régimen de excepción en El Salvador*. Recuperado de <https://dplf.org/indebido-proceso-analisis-de-las-reformas-que-acompanan-el-regimen-de-excepcion-en-el-salvador/>

52 DPLF. *(IN)DEBIDO PROCESO: Análisis de las reformas que acompañan el régimen de excepción en El Salvador*. Recuperado de <https://dplf.org/indebido-proceso-analisis-de-las-reformas-que-acompanan-el-regimen-de-excepcion-en-el-salvador/>

53 De fecha 4 de mayo de 2022. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/informes/63A11811-252F-448E-871A-11070064333F.pdf>

Ley Especial contra Actos de Terrorismo, Ley Penal Juvenil, Ley Especial contra el Delito de Extorsión. También se plasmó en dicho resumen que en la sesión plenaria del 5 de abril de 2022 también se aprobó con dispensa las reformas a la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de naturaleza criminal.

2.5. EJEMPLOS ADICIONALES DE REFORMAS LEGALES APROBADAS CON DISPENSA DE TRÁMITES

2.5.1 AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS (CIUDADES)

De acuerdo con la Constitución, la autonomía municipal es una garantía de rango constitucional que implica la división de poderes y la representación democrática que sustenta la elección de consejos municipales. De ahí que se realice una división territorial del poder a través de la descentralización de competencias en entes autónomos para que desarrollen aquellas atribuciones y competencias de interés local (la administración más cercana a la ciudadanía). Asimismo, para gozar de esta autonomía, los funcionarios municipales poseen un grado de representación directa, por ser electos por medio del voto popular. Esto les otorga un plus de legitimidad a los Consejos Municipales para administrar los asuntos de interés local. Además, según la jurisprudencia constitucional, para que la autonomía municipal no se vea vaciada de contenido por las leyes que la desarrollen, como garantía de rango constitucional, debe resultar oponible frente al resto de órganos del Estado, pero principalmente frente al Legislativo.

En ese sentido, toda intervención que realice el Legislativo debe ir encaminada a favorecer la capacidad de autogobierno de los municipios y permitir que sean ellos quienes intervengan en los asuntos que les afecten. En todo caso, los municipios deben presumirse capaces de autogobernarse, a menos que no dispongan de los recursos o capacidad técnica, administrativa o financiera para desarrollar sus competencias; el Legislativo deberá fortalecerlos y no suprimirlos. Pese a esta disposición, la autonomía municipal contenida en la Constitución ha sufrido una serie de restricciones, principalmente por reformas impulsadas por el Legislativo a petición del Ejecutivo, que la han debilitado hasta hacerla casi desaparecer.

2.5.2 REDUCCIÓN DEL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (FODES)

Por órdenes del Ejecutivo, el Legislativo emitió una Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios⁵⁴, se derogó la anterior ley del FODES y se re-

54 Calderón, B. & Flores, L. (2021, 9 de noviembre). Oficialismo deroga la Ley del FODES y crea otra con el mismo nombre a su medida. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Oficialismo-deroga-la-Ley-del-FODES-y-crea-otra-con-el-mismo-nombre-a-su-medida-20211109-0053.html>

dujo el aporte del gobierno central a las finanzas de los Municipios para el desarrollo de sus atribuciones y competencias. Este cambio implicó pasar del 10% de los ingresos corrientes netos del presupuesto general del Estado, a un 1.5% de dichos ingresos para la financiación de obras y el pago de gasto corriente en las municipalidades; entorpeciendo el trabajo municipal, principalmente en aquellos municipios cuya tasa de tributación es baja y requiere de este refuerzo presupuestario garantizado por la Constitución para el desarrollo efectivo de sus competencias. Esta reducción, considerada inconstitucional, repercute en la eficacia del autogobierno, un ente sin recursos se empobrece y sus servicios decrecen y no pueden desarrollar sus competencias y atender sus problemas.

2.5.3 CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE OBRAS MUNICIPALES (DOM)

En 2021, el congreso salvadoreño creó la Dirección Nacional de Obras Municipales⁵⁵, con el propósito de centralizar la inversión en los proyectos de inversión municipal financiados con los fondos asignados en su presupuesto. Este nuevo ente es una dependencia del Ejecutivo y tiene la función de “administrar los recursos financieros asignados, con el fin de realizar una eficiente y efectiva inversión en los municipios”. De esta forma, se retrocede en los impulsos de descentralización de competencias a nivel territorial y hace desaparecer la autonomía municipal en lo financiero y funcional para atender obras y servicios.

2.5.4 REESTRUCTURACIÓN MUNICIPAL

Otro de los cambios que ha sufrido la autonomía municipal como garantía constitucional fue una Ley de reestructuración municipal⁵⁶ impulsada por el congreso a petición del Ejecutivo, en la que se acordó la integración de los 262 municipios en 44. Los municipios anteriores pasan a considerarse distritos (mera desconcentración administrativa). Si bien se utiliza la figura de la reestructuración, lo que realmente ocurrió es la supresión de la autonomía y el autogobierno de 218 municipalidades que pasaron a integrarse en 44 más amplios. En términos prácticos, este cambio en la estructura municipal implicó un cambio para que la nueva distribución territorial figurara como circunscripciones electorales en los que se dividen las diputaciones de manera proporcionada, de acuerdo con la población de cada departamento. Con esto se benefició al partido oficial para mantener la mayoría partidaria en el congreso. Esta redistribución ha impedido el desarrollo de gobiernos locales y ha significado un retroceso en la capacidad de acción de los gobiernos locales.

55 Asamblea Legislativa. (2021, 18 de noviembre). Aprueban ley para crear Dirección de Obras Municipales que eliminará la corrupción e ineficiencia en las alcaldías. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/node/11767>

56 El Mundo. (2024, 27 de abril). Los 44 municipios y los 262 distritos de El Salvador según la Ley de reestructuración municipal. Recuperado de <https://diario.elmundo.sv/politica/los-44-municipios-y-los-262-distritos-de-el-salvador-segun-la-ley-de-reestructuracion-municipal>

3. Retrocesos en la actuación de la Sala de lo Constitucional y la jurisprudencia

La captura del Poder Judicial, mediante reformas legislativas que utilizaron la dispensa de trámites, ha significado que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emita decisiones que violan los derechos humanos. Dicha Sala, desde mayo de 2021 a la fecha, compuesta por magistrados y magistradas afines al gobierno, ha dictado decisiones interpretando la Constitución y/o reinterpreta jurisprudencia constitucional previa, en favor del Ejecutivo.

Por ejemplo, en relación con la reelección presidencial inmediata. Tal y como se apuntaba en el informe *Justicia en pausa. Los primeros 100 días de la Sala de lo Constitucional de El Salvador*⁵⁷, según el texto de la Constitución de 1983, la reelección presidencial se encuentra prohibida. Esta prohibición es la expresión, en el texto constitucional vigente, de una regla consolidada luego de más de 200 años de vida republicana en El Salvador, por lo que constituye una cláusula pétrea en el texto constitucional⁵⁸. En la Constitución vigente la prohibición es reiterada en una serie de artículos que van desde la prohibición al presidente para ser candidato en el periodo subsiguiente, hasta la consagración de la alternancia en el ejercicio de la presidencia como una cláusula irreformable de la Constitución.

Una de las garantías normativas previstas en la Constitución para evitar la reelección presidencial es la establecida en el artículo 75 ordinal 1° Constitucional. En dicho artículo se prevé como causal para la pérdida de derechos de ciudadanía el suscribir actas, proclamas o adhesiones para promover la reelección o continuación del presidente de la República o emplear medios encaminados a ese fin.

En el contexto de la campaña proselitista de las elecciones legislativas del año 2021, una candidata de un partido político realizó declaraciones a favor de la reelección del actual presidente de la República. Luego de ello, un ciudadano presentó la demanda de pérdida de

57 DPLF et al. (2022). *Informe Justicia en Pausa. Los primeros 100 días de la Sala de lo Constitucional de El Salvador*, p. 49. Recuperado de <https://dplf.org/justicia-en-pausa-primeros-100-dias-de-la-sala-de-lo-constitucional-de-el-salvador/>

58 La prohibición de la reelección presidencial inmediata es uno de los pilares fundamentales de la vida republicana de El Salvador, pues ha sido prohibida en los sucesivos textos constitucionales de 1841 (artículo 44), 1871 (artículo 43), 1872 (artículo 84), 1880 (artículo 78), 1886 (artículos 82, 148 y 53), 1939 (artículos 91 y 94), 1950 (artículos 26, 62 y 65), 1962 (artículos 27 y 63) y finalmente la Constitución de 1983 (artículos 152, ordinal 1 y 6, 88, 75, 131, ordinal 16, 154, y 248, ordinal 3).

los derechos de ciudadanía en contra de dicha candidata por haber incurrido en la causal prescrita en el artículo 75 ordinal 4° Constitucional, amparándose en la competencia que la Constitución le atribuye a la Sala de lo Constitucional en los artículos 174 inciso 2° y 182 ordinal 7°.

Por resolución del 19 de febrero de 2021, la conformación anterior de la Sala de lo Constitucional decidió admitir la demanda e iniciar el proceso de pérdida de derechos de ciudadanía en contra de la candidata referida, para determinar si era procedente declarar la pérdida de sus derechos de ciudadanía, por haber incurrido en la causal establecida en el artículo 75 ordinal 4° Constitucional.

Sin embargo, luego de la destitución del 1 de mayo de 2021, los nuevos magistrados nombrados, en resolución del 3 de septiembre de 2021, declararon el sobreseimiento del proceso de pérdida de derechos de ciudadanía 1-2021, bajo el argumento de que el planteamiento del demandante no tenía un fundamento objetivo suficiente, pues solamente aseveraba cuestiones fácticas con base en noticias, que se constituían en fuentes indirectas y de referencia, es decir, sin ningún sustento probatorio⁵⁹.

Esta resolución es uno de los casos más emblemáticos en cuanto a los retrocesos jurisprudenciales en materia democrática y la interpretación de sus garantías constitucionales. Se trata de un pronunciamiento que pretende expresar una interpretación “garantista”, pero con graves deficiencias argumentales, tales como:

- El pronunciamiento se sale del marco competencial que delimita el tipo de proceso en el que se da, pues el objeto de conocimiento era definir si se había acreditado la causal de pérdida de derechos de ciudadanía del artículo 75 ordinal 4° Constitucional.
- En efecto, un pronunciamiento que pretenda revocar una sentencia de inconstitucionalidad debería haberse adoptado en todo caso en la sentencia definitiva del proceso de pérdida de suspensión de derechos y no como causal de sobreseimiento, pues está resolviendo el fondo del asunto que se discutía: si se había realizado alguna proclama o manifestación a favor de la reelección presidencial.
- Este sobreseimiento pretender revocar el precedente pronunciado en la Inconstitucionalidad 163-2013, pero los magistrados no se dan cuenta que la prohibición de reelección presidencial continua realmente está contenida en el artículo 154 Constitucional; pues, según dicho precedente la reelección inmediata está prohibida en los artículos 75 ordinal 4°, 131 ordinal 16° y 154 Constitucional; mientras que el artículo 152 ordinal 1° Constitucional se refiere al presidente del periodo anterior a la convocatoria a elecciones.

⁵⁹ Resolución de sobreseimiento de 03/09/2021, pronunciada en el proceso de pérdida de derechos del ciudadano 1-2021.

- Asimismo, desatiende los criterios interpretativos que se utilizaron en la Inconstitucionalidad 163-2013 y otros precedentes en los que se indica que las interpretaciones de la Constitución no deben realizarse de manera que se le reste eficacia o se reduzca su ámbito de protección⁶⁰.
- Finalmente, y como se anticipó, el sobreseimiento comentado implica un retroceso también en el carácter normativo de la Constitución al supeditar la eficacia de las garantías de la democracia a una forma de pueblo malinterpretada como una especie de Soberano que puede decidir incluso contradecir a la Constitución como si fuera un cuerpo homogéneo de individuos que tienen una sola voluntad (en una elección por sistema mayoritario). Las mayorías que eligen a los funcionarios son coyunturales y eventuales, de modo que no es todo el pueblo en el sentido sociológico y pluralista el que decidirá al unísono, sino que se trata de un entramado heterogéneo de libertades individuales quienes participan en los procesos electorales de manera pluralista⁶¹.

3.1 HÁBEAS CORPUS Y RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

Esta misma Sala, según el análisis que hemos hecho de procesos de hábeas corpus, relacionadas con el estado de excepción, recibió 6,615 demandas de hábeas corpus, y solo 108 fueron admitidas a trámite (1.6% del total), mientras que las restantes fueron rechazadas como inadmisibles o improcedentes. De las 108 tramitadas, solo 31 culminaron en sentencias favorables, lo que equivale solo al 0.4% de las demandas ingresadas en el periodo analizado. Es decir, la Sala de lo Constitucional implementó un rechazo sistemático y masivo de los hábeas corpus. La mayoría de estos rechazos apela a formalismos excesivos y criterios rigoristas, indebidamente motivados, lo que ha endurecido o impedido el acceso efectivo a la protección del derecho al hábeas corpus, que debería ser expedito y exento de formalidades según la propia jurisprudencia interamericana.

Como se expone en el informe *Desprotección judicial*⁶², el 27 de marzo de 2022, desde la entrada en vigor del régimen de excepción según cifras oficiales, se reportan más de 80,000 personas detenidas. Sin embargo, un gran número de estas detenciones han sido ilegales o arbitrarias. En algunos casos se han cometido graves violaciones a derechos humanos como torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones arbitrarias.

60 Sentencias de 07/10/2011 y 14/12/2012, pronunciadas en los procesos de Inconstitucionalidad 20-2006 y 103-2007. Recuperado de <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-2019%2F2011%2F10%2F93E4E.PDF&number=605774&fecha=07/10/2011&numero=20-2006&cesta=0&singlePage=false%27> y <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2012/12/9C12B.PDF>

61 Sentencia de 19/04/2005, pronunciada en el proceso de Inconstitucionalidad 47-2003. Recuperado de <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2000-2009/2005/04/2560.PDF>

62 DPLF. (2024). *Desprotección judicial: la respuesta de la Sala de lo Constitucional durante el régimen de excepción en El Salvador*, p. 3. Recuperado de <https://dplf.org/desproteccion-judicial-la-respuesta-de-la-sala-de-lo-constitucional-durante-el-regimen-de-excepcion-en-el-salvador/>

En esta coyuntura, el hábeas corpus debería operar como contrapeso institucional ante cualquier abuso de poder público que afecte la libertad e integridad personal. Este proceso ha sido definido por la jurisprudencia como una garantía constitucional que protege el derecho a la libertad personal, cuando cualquier autoridad o individuo se la restrinja ilegalmente por medio de prisión, encierro, custodia o restricción que no esté autorizada por la ley. Asimismo, a partir del artículo 11 inciso 2° de la Constitución, también se considera al hábeas corpus como el proceso idóneo para conocer sobre violaciones contra la dignidad, integridad física, psíquica o moral de las personas detenidas, aun cuando éstas estuvieren condenadas por sentencia definitiva.

No obstante, la captura de la Sala de lo Constitucional ocurrida el 1 de mayo de 2021 ha afectado gravemente la efectividad de dicho proceso constitucional. Los actuales magistrados han obstaculizado el acceso al hábeas corpus imponiendo cargas procesales excesivas a los peticionarios a pesar de que es un proceso constitucional que no requiere representación legal obligatoria. Por ejemplo, se utilizan prevenciones que no pueden ser contestadas por los peticionarios por los plazos tan cortos que se les conceden.

Se han abandonado precedentes judiciales en los que se afirmaba que este proceso era expedito y exento de formalidades dada la naturaleza de los derechos que a través de él se pretenden proteger: libertad física e integridad personal de la persona detenida⁶³.

En casos de máxima gravedad (desapariciones forzadas, o mujeres en estado de gestación, madres de niños lactantes, personas con VIH o adolescentes) en lugar de brindar una protección urgente, la Sala respondió solicitando a los demandantes una cantidad innecesaria e irrazonable de aclaraciones, para ser solventadas en plazos sumamente cortos –como por ejemplo, que demuestren haber denunciado los hechos ante ciertas autoridades–, trasladándoles así responsabilidades que les corresponden a los funcionarios estatales, e imponiéndoles cargas muy difíciles de cumplir que condujeron al rechazo de sus pedidos de protección. De este modo, la Sala impone a las demandantes responsabilidades que corresponden a los funcionarios estatales⁶⁴, quienes son los garantes frente a las personas privadas de libertad. En vez de reconocer esta responsabilidad, la Sala cuestiona a los solicitantes sobre qué han

63 Hábeas Corpus 226-2015 y 209-2020. Recuperado de <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2016/10/BFFC3.PDF> y https://www.jurisprudencia.gob.sv/portal/apls/2020/04/HC_209-2020.pdf

64 Las decisiones identificadas en este estudio contradicen precedentes constitucionales. Por ejemplo, en el hábeas corpus 133-2018 del 8 de mayo de 2019, ya se ha establecido que, ante un señalamiento verosímil de arbitrariedad o exceso, corresponde a las autoridades respectivas la demostración probatoria suficiente que descarte la vulneración de derechos alegada. Este debe ser el estándar probatorio aplicable en estos casos, acotó el Tribunal, pues de lo contrario la eficacia del hábeas corpus sería ilusoria, al imponer al detenido o demandante una carga probatoria prácticamente imposible.

Al abandonar esta línea jurisprudencial, la Sala de lo Constitucional incrementa la indefensión de posibles víctimas de violaciones a derechos humanos, especialmente en aquellos casos de personas en situación de vulnerabilidad como las mujeres y las niñas; ya que, apenas en el análisis preliminar, la Sala les restó importancia a los hechos expuestos. Y rechazó las demandas negándose a tramitar un proceso constitucional, o solicitando aclaraciones excesivas, cuando debió –por lo menos– haber pedido informe a todas las autoridades involucradas en los hechos, para que fueran ellas, las que aportaran los argumentos de defensa y medios de prueba para descartar que sus actuaciones habían provocado vulneraciones o puesto en riesgo a las víctimas o sus dependientes.

hecho para prevenir o mitigar las violaciones cometidas por las autoridades demandadas. Es decir, los magistrados no dan trámite al hábeas corpus frente a situaciones graves y violatorias a los derechos por parte de los agentes de la Policía Nacional Civil (PNC) o miembros de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), jueces con competencia en materia penal, directores de Centros Penales y Fiscalía General de la República.

Las resoluciones de improcedencia también han sido el instrumento de la Sala de lo Constitucional para tergiversar los precedentes constitucionales. Por ejemplo, se ha afirmado que los agentes policiales se encuentran obligados legal y constitucionalmente a detener a las personas, ya sea en cumplimiento de su función de colaborar en el procedimiento de investigación de los delitos, o para prevenir la comisión de uno. Con ello se refuerza la figura exaltada de la PNC en sintonía con las políticas gubernamentales tanto criminales como comunicacionales.

Aunque las resoluciones de la Sala de lo Constitucional afirman que el hábeas corpus sigue teniendo vigencia como recurso efectivo para la protección de la libertad personal, el contenido de sus decisiones refleja lo contrario. En esencia, ninguna de las demandas de hábeas corpus relacionadas con acciones realizadas al amparo del Régimen de Excepción han protegido la libertad personal ni controlado las actuaciones de los agentes públicos. Es decir, en El Salvador la garantía judicial del hábeas corpus está suspendida de facto.

La Sala se ha apartado de la reiterada jurisprudencia que sostenía que los límites constitucionales y legales de la actuación policial son las únicas formas posibles en que dicha función debe ser realizada; que el “estricto apego al respeto a los derechos humanos”, previsto en el artículo 159 Constitucional, es una limitación contra los excesos, la arbitrariedad o los abusos policiales. Ni la PNC ni la FAES están autorizados para realizar detenciones arbitrarias pues el respeto a los derechos fundamentales nunca debe subordinarse a consideraciones de eficacia o invocaciones abstractas de necesidades de orden público o de la seguridad ciudadana.

En cuanto a las desapariciones forzadas, el hábeas corpus tiene una estrecha vinculación con este delito, al constituir la herramienta idónea, y muchas veces la única, para exigir al Estado la entrega de información sobre la situación o paradero de la persona desaparecida. La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional al respecto también ha retrocedido. Por ejemplo, han afirmado que la denuncia de desapariciones forzadas de personas es un asunto “de mera legalidad” revirtiendo un criterio esencial para la figura del hábeas corpus.

Los precedentes jurisprudenciales establecían que la Sala podía analizar alegaciones de desapariciones forzadas al ser indiscutible que tal práctica está vinculada a violaciones a derechos fundamentales. Sin embargo, la actual composición de la Sala contraviene sus propios criterios previos sin justificación. Por ejemplo, en el hábeas corpus 311-2017 del 16 de junio

de 2021⁶⁵ pronunciaron una sentencia declarando ha lugar el hábeas corpus a favor de las víctimas de desaparición forzada cometida por miembros de la PNC y de la FAES por violaciones a la libertad e integridad personal.

Al tiempo que la Sala de la Constitucional ha convertido el hábeas corpus en un recurso inefectivo, permite a las autoridades ejecutoras del régimen de excepción utilizar el Amparo para revertir actuaciones judiciales que han protegido la libertad de las personas detenidas. Esto es opuesto a la naturaleza misma de los procesos constitucionales, que deben proteger a los individuos frente al poder del Estado, y no al revés.

65 Hábeas Corpus 311-2017, del 16 de junio de 2021. Recuperado de <https://www.csj.gob.sv/wp-content/uploads/2021/06/Habeas-Corpus-311-2017.pdf>

dpl/f

Fundación
para el Debido
Proceso