

5-2020

Controversia

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas con veintinueve minutos del día dos de septiembre de dos mil veinte.

Por recibido el escrito presentado por el señor Nayib Armando Bukele Ortez, en su carácter de Presidente de la República, por el cual promueve la controversia constitucional contra la Asamblea Legislativa, debido al veto por inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 630, de 16 de abril de 2020 (D. L. n° 630/2020) —ratificado en la sesión plenaria del 14 de mayo del presente año—, que contiene la “Ley especial de reconocimiento a los profesionales y trabajadores de la salud, ante la pandemia del COVID-19”, por la presunta vulneración a los arts. 65, 85, 86, 135 y 226 Cn.

I. El texto del D. L. n° 630/2020 objeto de la controversia es el que sigue:

“Art. 1.- El presente decreto es de obligatorio cumplimiento en todas las [i]nstituciones de salud del Estado, cuya finalidad es garantizar la atención adecuada de los profesionales y trabajadores de [la] salud que desempeñan sus labores en las [i]nstituciones del sistema nacional, así como a los profesionales y trabajadores de la salud privados que cumplan al llamamiento en apoyo [a] la emergencia de COVID-19 por el Estado”.

“Art. 2.- Declárase que la labor de los profesionales y trabajadores de la salud médicos, enfermeras, personal administrativo y de limpieza, es fundamental en el combate a la pandemia de COVID-19 y en atención a los enfermos de la misma. Esta labor tiene como finalidad lograr el derecho a la salud, que es un bien público y debe ser protegido por el Estado”.

“Art. 3.- El gobierno será el responsable de [que] los trabajadores y profesionales de la salud tengan acceso a equipos de protección adecuados e idóneos para desarrollar sus diferentes funciones. Estos deberán ser los equipos de protección recomendados por la OMS/OPS, según sea el grado de atención y el nivel de riesgo en el cual se encuentra laborando el trabajador de la salud, al igual que lo establecido en las leyes nacionales y las mencionadas en los considerandos de la presente ley especial”.

“Art. 4.- El Gobierno de la República está en la obligación de capacitar a los profesionales y trabajadores de [la] salud en el manejo de pacientes con enfermedades altamente transmisibles como el COVID-19 y en el control de enfermedades transmisibles”.

“Art. 5.- Cuando entre los empleados de la salud que atienden directamente a los pacientes contagiado[s] por COVID-19, se encuentren parejas de cónyuges o compañeros de vida que tengan hijos menores de edad, se autorizar[á,] previo consentimiento de la pareja y con arreglo de las autoridades de salud[,] que uno de los cónyuge[s] pueda quedarse en su domicilio de residencia [para] el cuidado de los hijos, con goce de salario completo durante el tiempo que dure el estado de emergencia. El visto bueno de las autoridades de salud al que el inciso anterior se refiere, se aplicar[á] en los casos en que, por el grado de especialidad de uno de los cónyuges o compañeros de vida, se vuelva indispensable para la atención de la emergencia. En dicho caso se autorizar[á] la permanencia en el hogar del cónyuge que sea menos indispensable”.

“Art. 6.- En caso de fallecimiento del cónyuge que se encuentre laborando dentro de la emergencia, el Estado a través del Ministerio de Salud Pública otorgará una pensión

vitalicia a la familia del fallecido equivalente al último salario devengado por el profesional al momento de su fallecimiento. Dicha pensión se mantendrá hasta que el último de los hijos alcance la mayoría de edad”.

“Art. 7.- En el caso de los profesionales y trabajadores de [la] salud que sean madres solteras[,] gozarán de un incentivo salarial adicional equivalente al 20% de su salario, el cual será otorgado mes a mes durante el estado de emergencia. Esto sin perjuicio de otros incentivos otorgados por el Estado[.]

En caso de fallecimiento de este profesional[,] se aplicará lo referente [a] la pensión vitalicia del artículo 6”.

“Art. 8.- Las gratificaciones otorgadas al personal de salud a l[as] que el presente decreto se refiere, son independientes de cualquier otro incentivo económico o montepío que las leyes de la República ya otorguen a los empleados de la salud”.

“Sanciones.

Art. 9.- Cualquier funcionario público [o] agente de autoridad pública que deniegue, obstaculice, incumpla o bloquee la presente [l]ey[,] será acreedor de una multa que oscilar[á] entre los 10 a 20 salarios mínimos del sector comercio[.] Además de quedar expedita la persecución penal y civil, por los daños o perjuicio[s] realizados por el funcionario infractor.

Para el procedimiento sancionatorio[,] se estará [a] lo establecido por la Ley de Procedimientos [A]dministrativos”.

“Art. 10.- Al establecerse por la autoridad superior en grado o[, e]n su defecto[,] por los [t]ribunales [c]ontenciosos [a]dministrativos que al profesional de la salud o a su familia se les han vulnerado los derechos contemplados en el presente decreto, se ordenar[á] en la misma resolución el otorgamiento de los pagos de forma retroactiva hasta la fecha que se dicte sentencia”.

“Art. 11.- Quedan derogadas todas las leyes y disposiciones que se opongan a la presente [l]ey”.

“Art. 12.- La presente [l]ey por su carácter de especial se aplicará con preferencia a cualquier otra ley relacionada con la presente materia”.

“Art. 13.- El presente [d]creto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial”.

II. Argumentos del veto presidencial.

1. El Presidente alega que el decreto legislativo vetado adolece de un vicio de forma, porque para su aprobación se utilizó el mecanismo de la dispensa de trámite sin justificar la urgencia que existía para ello, lo que no permitió el estudio y discusiones necesarias para aprobar dicha ley y la intervención de las entidades gubernamentales responsables de implementarla, en particular la del Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda, lo que vulneró los principios de contradicción, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa (arts. 85 y 135 Cn.).

2. A. Asimismo, arguye que el D. L. n° 630/2020 incurre en dos vicios de fondo. El primero se debe a que sus arts. 3, 4 y 5 determinan aspectos relativos a la organización y lineamientos internos del Ministerio de Salud para la prevención y combate de la pandemia generada por el COVID-19, los cuales, al haberse aprobado sin la consulta previa a dicho ministerio como encargado de supervisar la política nacional de salud, pueden provocar la

violación a la salud de la población (art. 65 Cn.) y lesiona el principio de separación orgánica de funciones (art. 86 Cn.).

Al respecto, manifestó que “[...] el “[r]amo de [s]alud es el competente para dictar las normas y técnicas en materia de salud y [para] ordenar las medidas y disposiciones que fueren necesarias para resguardar la salud de la población y actualmente se encuentra ejecutando las acciones [...] para combatir la [p]andemia por COVID-19, siendo el Ministerio de Salud la institución que se encuentra en permanente estudio y aplicación de los parámetros nacionales e internacionales en la materia [...] como se ha mencionado, [ese ministerio] no fue consultado para el mejor desarrollo de la normativa, situación que representa un riesgo, ya que las disposiciones aprobadas podrían ser aplicadas de manera incorrecta, dado que los descubrimientos científicos y las dinámicas de organización interna del sector salud, debido a la complejidad del actual desafío sanitario, se encuentran en permanente evolución”.

B. Por otro lado, el segundo vicio material se debe a que en los arts. 6, 7 y 8 del D. L. n° 630/2020 se regulan aspectos presupuestarios y medidas económicas a favor de los profesionales y trabajadores de la salud que se aprobaron sin la intervención del Órgano Ejecutivo para su elaboración y discusión y que, además, no identifican las fuentes de financiamiento para su cobertura, lo que transgrede el principio de equilibrio presupuestario estatuido en el art. 226 Cn. Alega que dicha intervención se requiere “[...] a fin de garantizar las debidas ponderaciones de bienes jurídicos constitucionalmente relevantes para las personas, en relación con las necesidades institucionales y las capacidades financieras estatales”. En este punto, agregó que “[e]n las condiciones fiscales y financieras del país, frente al combate de una [p]andemia que ataca a nivel mundial, el Órgano Ejecutivo no puede consentir la aprobación de una obligación para el Estado, no consultada con el Ministerio de Hacienda [...] pues dicha asignación, además de crear una presión al gasto público, vendría a agravar el déficit fiscal, lo que obligaría a limitar el gasto en otras áreas de interés nacional [...]”.

3. Por último, sostiene que las situaciones descritas hacen ineludible someter a decisión de esta sala la controversia constitucional suscitada, aunado al hecho de que la Asamblea Legislativa ratificó el D. L. n° 630/2020 y superó el veto únicamente con base en un argumento de autoridad, “basado en la sumatoria irreflexiva de las cuotas partidarias de oposición al gobierno central de las que se compone la actual legislatura”, pero sin aportar los argumentos que hicieran posible la reconsideración de las razones que inicialmente adujo para vetar por inconstitucional dicho decreto.

III. Análisis liminar de la controversia planteada.

I. En tanto que a este tribunal se ha presentado la controversia suscitada en relación con el D. L. n° 630/2020, es procedente darle trámite y oír las razones que asisten al Presidente de la República para ejercer el veto y las de la Asamblea Legislativa para ratificar dicho decreto, con la finalidad de determinar: (i) si en el decreto mencionado existe la vulneración a los principios de contradicción, libre debate y discusión que rigen la actividad legislativa (arts. 85 y 135 Cn.), en el

sentido de que para su aprobación la Asamblea Legislativa utilizó el mecanismo de la dispensa de trámite sin haber justificado las circunstancias de urgencia para ello; en caso de desestimarse dicho vicio de forma, (ii) si los arts. 3, 4 y 5 del D. L. n° 630/2020 violan el derecho a la salud y el principio de separación orgánica de funciones (arts. 65 y 86 Cn., respectivamente), dado que dichas disposiciones contienen aspectos relativos a la organización y lineamientos internos del Ministerio de Salud para la prevención y combate de la pandemia generada por la COVID-19, sin que dicho ente haya sido previamente consultado al respecto; y (iii) si los arts. 6, 7 y 8 del D. L. n° 630/2020 transgreden el principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.), porque regulan aspectos presupuestarios y medidas económicas a favor de los profesionales y trabajadores de la salud que se aprobaron sin la intervención del Órgano Ejecutivo para su elaboración y discusión y que, además, no identifican las fuentes de financiamiento para su cobertura.

2. Puesto que la Constitución no prevé el orden y el plazo de las audiencias que deben concederse a las autoridades intervinientes en esta controversia, se aplicará analógicamente lo regulado en el art. 7 LPC, ya que la inconstitucionalidad y la controversia constitucional guardan una semejanza relevante: en ambos procesos se realiza un control abstracto de constitucionalidad.

En el proceso de inconstitucionalidad, el demandante expone los motivos de inconstitucionalidad y, si la demanda es admitida, se concede un plazo de diez días hábiles a la autoridad demandada para que exponga las razones que justifiquen la compatibilidad constitucional del objeto de control. Algo semejante sucede en el proceso de controversia, porque primero debe concederse audiencia al Presidente de la República para que exponga los argumentos que fundamentan el veto por inconstitucionalidad —ello equivaldría a la presentación de una demanda de inconstitucionalidad—; y posteriormente se confiere audiencia a la Asamblea Legislativa para que argumente en favor de la ratificación del proyecto de ley, es decir, razones que evidencien que el proyecto no es inconstitucional, lo cual implica la defensa institucional que la ley concede a las autoridades demandadas, como sucede con los Concejos Municipales, la Asamblea Legislativa, las autoridades administrativas con potestades normativas, etc.

Ahora bien, ante la necesidad de procurar suma celeridad en la tramitación de este proceso, en virtud de los derechos fundamentales en riesgo y de las características propias del caso, es pertinente acortar el plazo regulado en el art. 7 LPC, sin que ello represente un menoscabo a los derechos procesales de los involucrados¹. En ese sentido, deberá concederse a cada una de las autoridades un plazo de 3 días hábiles para que evacuen sus respectivas audiencias. Esto es así porque con base en el principio de igualdad procesal (art. 3 y 12 Cn.) —según el cual las partes o intervinientes de todo proceso jurisdiccional deben tener los mismos derechos, obligaciones, cargas y posibilidades procesales—, el Presidente de la República debe disponer del mismo plazo que la LPC otorga a la Asamblea Legislativa para evacuar la audiencia prevista en el proceso de inconstitucionalidad. En ese orden, debe recordarse que el debate

¹ En igual sentido, en el auto de admisión de 13 de mayo de 2020, inconstitucionalidad 40-2020 y acumulados, esta sala resolvió que las autoridades demandadas e intervinientes debían rendir sus informes en un plazo menor al señalado en el art. 7 LPC.

jurídico sobre la constitucionalidad del decreto ratificado debe ser desarrollado ante este tribunal, de manera que el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa deben tener el mismo plazo para argumentar la decisión de vetar y ratificar el proyecto de ley, respectivamente. De manera que la primera autoridad que debe exponer sus argumentos es el Presidente de la República, ya que además de justificar su veto, delimita los motivos sobre los cuales el Legislativo deberá ejercer su defensa.

Por último, la concentración en este mismo acto procesal de las decisiones de dar audiencia primero al Presidente de la República y posteriormente a la Asamblea Legislativa obedece al principio de economía procesal, derivado de lo establecido en el art. 182 ord. 5° Cn.². Debe recordarse que los tribunales están en la obligación de buscar alternativas de tramitación que reduzcan las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos que conocen, sin que ello implique la alteración de la estructura del contradictorio o la supresión de las etapas procesales que correspondan.

Con base en lo expuesto y lo establecido en los artículos 86 y 138 de la Constitución y 6, 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta sala **RESUELVE:**

1. *Admítase* a trámite la controversia constitucional suscitada entre el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa, en relación con la supuesta inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 630, de 16 de abril de 2020, que contiene la “Ley especial de reconocimiento a los profesionales y trabajadores de la salud, ante la pandemia del COVID-19”, con la finalidad de determinar: (i) si en el decreto mencionado existe la vulneración a los principios de contradicción, libre debate y discusión que rigen la actividad legislativa (artículos 85 y 135 de la Constitución), por haber sido aprobado con dispensa de trámite presuntamente sin causa justificada para ello; (ii) si los artículos 3, 4 y 5 de tal decreto violan el derecho a la salud y el principio de separación orgánica de funciones (artículos 65 y 86 de la Constitución, respectivamente), en tanto que dichas disposiciones regulan aspectos relativos a la organización y lineamientos internos del Ministerio de Salud para la prevención y combate de la pandemia generada por el COVID-19, sin que dicho ente haya sido previamente consultado al respecto; y (iii) si los artículos 6, 7 y 8 del decreto citado transgreden el principio de equilibrio presupuestario estatuido en el artículo 226 de la Constitución, porque regulan aspectos presupuestarios y medidas económicas a favor de los profesionales y trabajadores de la salud que se aprobaron sin la intervención del Órgano Ejecutivo para su elaboración y discusión y que, además, no identifican las fuentes de financiamiento para su cobertura.

2. *Óigase* al Presidente de la República dentro del plazo de 3 días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, para que exponga las razones que, según él, justifican el veto por inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 630, de 16 de abril de 2020.

² Ej., sentencia de 24 de noviembre de 1999, inconstitucionalidad 3-95.

3. *Óigase* a la Asamblea Legislativa dentro del plazo de 3 días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, para que exponga y explique las razones que justifican la ratificación del citado decreto. La secretaría de esta sala deberá notificar la audiencia ordenada en este punto inmediatamente después de que la audiencia conferida al Presidente de la República haya sido evacuada o de que haya transcurrido el plazo sin que él lo haga.

4. *Tome nota* la secretaría de este tribunal del lugar señalado por el Presidente de la República para recibir actos procesales de comunicación.

5. *Notifíquese.*

A. PINEDA.-----A. E. CADER CAMILOT.-----C. S. AVILES.-----C.
SANCHEZ ESCOBAR.-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE
LO SUSCRIBEN.-----E. SOCORRO C.-----SRIA.-----RUBRICADAS.