

5-2020

Controversia

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

La presente controversia constitucional se originó por el veto del Presidente de la República contra el 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.

Han intervenido el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa.

Analizados los argumentos y considerando:

I. Objeto de control.

“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]ecreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial”.

II. Argumentos del Presidente de la República y de la Asamblea Legislativa.

I. A. El Presidente alegó que el decreto legislativo vetado adolece de un vicio de forma, porque fue aprobado con dispensa de trámite sin que se justificara la urgencia que existía para ello, lo que no permitió el estudio y discusiones necesarias y la intervención de las entidades gubernamentales responsables de implementarla, en particular la del Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda. A raíz de esto, el Presidente considera que el decreto vetado vulneró los principios de contradicción, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa (arts. 85 y 135 Cn.), todo lo cual se puede observar del video de la sesión plenaria n° 98 de 16 de abril de 2020 —disponible en línea—. Al respecto, dijo que “[...] el actuar de la Asamblea Legislativa impidió, sin haber emitido justificación suficiente, que dicho [d]ecreto fuese objeto de estudio por la comisión legislativa correspondiente a la que [pudieron haber acudido] los sectores sociales e instancias gubernamentales interesadas en formular sus opiniones y propuestas, como [era] el caso

del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Salud [...] la mera lectura de la pieza de correspondencia en el [p]leno [l]egislativo no sustituye la labor cognoscitiva, crítica y racional que debió haberse realizado previamente a su aprobación”.

B. Asimismo, sostuvo que el D. L. n° 630/2020 incurre en dos vicios de fondo. El primero se debe a que los 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 por el COVID-19, los cuales, al haberse aprobado sin la consulta previa a dicho ministerio como ente competente para supervisar la política nacional de salud y para dictar las normas y técnicas en ese rubro, pueden provocar la violación al derecho a la salud de la población (art. 65 Cn.) y lesionar el principio de separación de orgánica de funciones (art. 86 Cn.), ya que, por la complejidad del actual desafío sanitario y la evolución permanente de los descubrimientos científicos, las disposiciones aprobadas podrían ser aplicadas de manera incorrecta.

Adujo que en el D. L. n° 630/2020 no se cumple el criterio sostenido en la sentencia de la controversia 2-2020¹, relativo a la complementariedad de las funciones legislativa y ejecutiva para el reconocimiento y protección del derecho a la salud, porque el legislador en este caso ha definido acciones sanitarias y estrategias concretas para el combate de la pandemia por COVID-19, sin dejar margen de acción para el Órgano Ejecutivo. Esto ocurre específicamente “[...] al indicar que los equipos de protección de los trabajadores y profesionales de la salud ‘deberán ser los equipos de protección recomendados por la OMS-OPS [Organización Mundial de la Salud-Organización Panamericana de la Salud], según sea el grado de atención y el nivel de riesgo en el cual se encuentra laborando el trabajador de la salud’ (Art. 3 del mencionado decreto)”. Menciona que la misma OMS ha emitido orientaciones provisionales donde reconoce que las autoridades nacionales y locales en materia en sanitaria disponen de un margen de apreciación según su experticia para determinar lo relativo al equipo de protección del personal de salud, lo que implica que no pueden imponerse criterios desde un ente externo, como lo ha hecho la Asamblea Legislativa.

C. Por otro lado, 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 no identifican las fuentes de financiamiento para su cobertura, lo que transgrede el principio de equilibrio presupuestario estatuido en el art. 226 Cn. Alegó que era necesario contar con los datos

¹ Sentencia pronunciada el 19 de junio de 2020.

del Ministerio de Salud en cuanto a la proyección de las personas potencialmente beneficiarias, cifras sobre el salario que se tomaría como base para el cálculo de la pensión, así como un análisis financiero por parte del Ministerio de Hacienda en cuanto a la forma en cómo sería abordado dicho gasto en el presente ejercicio fiscal y los subsiguientes. Asimismo, adujo 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 [...]”.

Aunado a esto, expuso que en vista de que la ejecución del presupuesto 2020 se ha apartado mucho de lo que se había proyectado en un contexto de gran incertidumbre, “[...] toda nueva normativa debería incorporar el análisis sobre el impacto que la desaceleración económica pueda tener en los ingresos públicos, y, por consiguiente, la afectación o capacidad del Estado para cubrir todas las necesidades públicas [...] de la literalidad de la ley aprobada, claramente se desprende el impacto financiero que causaría al Ministerio de Salud [...] porque en el contexto actual los ingresos fiscales se han reducido y como consecuencia la caja fiscal no permite hacer frente a nuevas obligaciones, puesto que las mismas carecen de una fuente de financiamiento real y efectiva [...]”.

2. A. Por su parte, la Asamblea Legislativa manifestó que en el D. L. n° 630/2020 no existe el vicio de forma alegado por el Presidente de la República. Explicó que la iniciativa del decreto se incorporó con el número correlativo “21 A” en la sesión plenaria n° 98 de 16 de abril de 2020, y que en el desarrollo de dicha sesión se solicitó la dispensa de trámite a las 17 horas con 13 minutos, luego de lo cual la presidenta solicitó a un secretario de junta directiva su lectura y se sometió a discusión, pero ningún diputado intervino en ese momento, únicamente algunos solicitaron reservar el uso de la palabra para después de la votación, aprobándose posteriormente el fondo de lo solicitado con 49 votos. Añadió que la dispensa de trámite se encontraba justificada, pues hacía solo un mes se había declarado la pandemia por COVID-19 y se necesitaba garantizar y reconocer la labor de los profesionales y trabajadores de la salud, para evitar un desenlace fatal por contagio al estar “en primera línea”.

B. Sobre la vulneración al derecho a la salud y al principio de separación de orgánica de funciones (arts. 65 y 86 Cn., en ese orden), manifestó que aunque es cierto que el Ministerio de

Salud es el competente para emitir normas técnicas administrativas en materia de salud, ello es distinto de la facultad constitucional de legislar que tiene el Órgano Legislativo —es decir, emitir leyes en sentido formal—. En cuanto a la aseveración de que se tuvo que haber consultado a tal ministerio para la aprobación del D. L. n° 630/2020, sostuvo que la solicitud de opiniones a funcionarios o a instituciones en el proceso de formación de ley es una actividad discrecional y no obligatoria, según lo dispuesto en los arts. 45, 49 y 50 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL), y que cuando se requieren tienen solo un carácter ilustrativo y no vinculante para el producto legislativo correspondiente. Expresó que, en todo caso, debe tenerse en cuenta que la aprobación de leyes en un contexto de emergencia nacional demanda una tramitación urgente, por lo que haber solicitado la comparecencia del Ministro de Salud para un proyecto de regulaciones que no presenta alta complejidad técnica hubiera significado pérdida innecesaria de tiempo y recursos. Por tales motivos, arguyó que no existen las violaciones constitucionales indicadas.

C. Como tercer punto, negó lo concerniente a la transgresión al principio de equilibrio presupuestario establecido en el art. 226 Cn. por las medidas económicas a que se refieren los arts. 6, 7 y 8 D. L. n° 630/2020, porque esa Asamblea ha autorizado al Órgano Ejecutivo para emitir u obtener deuda pública en porcentajes elevados en el contexto de la declaratoria de emergencia nacional por la pandemia de COVID-19, habiendo de esa manera suficientes fondos para cumplir con las prestaciones económicas para los profesionales y trabajadores de la salud.

III. Identificación de problemas jurídicos y orden temático de la sentencia.

Según los argumentos aducidos por los intervinientes en la presente controversia constitucional, los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: (i) si el Pleno Legislativo justificó la urgencia de la dispensa de trámite con que fue aprobado el D. L. n° 630/2020; (ii) si las medidas establecidas en los arts. 3, 4 y 5 del decreto legislativo citado implican que la Asamblea Legislativa invadió las competencias constitucionales del Órgano Ejecutivo en el ramo de salud, relacionadas con la salud como derecho y bien público; y (iii) si la medida contenida en los arts. 6, 7 y 8 del D. L. n° 620/2020 conlleva la vulneración al principio constitucional de equilibrio presupuestario, en el sentido de que impone un gasto al Estado sin identificar una fuente de financiamiento y sin haber consultado previamente con el Órgano Ejecutivo en el ramo de hacienda sobre las consecuencias fiscales.

Con base en lo expuesto, en el desarrollo de esta sentencia, (IV) se harán consideraciones sobre el trámite de la controversia constitucional en el diseño del control de constitucionalidad salvadoreño. Posteriormente, (V) se abordará el principio de separación de funciones y la autonomía de la función parlamentaria. Luego, (VI) se tratará el principio democrático y deliberativo en el procedimiento de formación de ley, para después desarrollar (VII) el principio de equilibrio presupuestario y (VIII) los tipos de normas presupuestarias que pueden regularse en nuestro ordenamiento jurídico. Por último, (IX) se resolverán los problemas jurídicos señalados.

IV. Trámite de la controversia constitucional y posibles incidencias.

I. En un escenario ideal, cuando un proyecto de ley es aprobado por la Asamblea Legislativa y esta lo traslada al Presidente de la República, debe ser sancionado y mandado a publicar en el Diario Oficial en un período no mayor a 10 días hábiles (art. 135 inc. 1° Cn.). Sin embargo, puede ocurrir que este último tenga objeciones al proyecto y que lo observe o lo vete (art. 137 incs. 1° y 3° Cn.). El veto es un mecanismo de control interorgánico que el Presidente de la República puede utilizar para rechazar un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad². Cuando es por inconveniencia, el veto refleja un desacuerdo político con el proyecto de ley, considerando las necesidades u orientación política del gobierno; mientras que el veto por inconstitucionalidad presupone un desacuerdo sobre la interpretación de la Constitución³.

A diferencia de lo que sucede con las observaciones a un proyecto de ley que se superan por mayoría legislativa simple (43 votos) (art. 137 inc. 3° Cn., en relación con el art. 123 inc. 2° Cn.), los vetos por inconveniencia e inconstitucionalidad se superan ambos con mayoría legislativa calificada ordinaria, es decir, con la ratificación de al menos 2/3 de los diputados electos (56 votos), luego de lo cual el proyecto de ley se envía al Presidente para su sanción y publicación (art. 137 inc. 2° Cn.). No obstante, cuando se trate de la superación de un veto por inconstitucionalidad, dicho funcionario también tiene la opción de elevar el caso ante la Corte Suprema de Justicia (que a su vez debe remitirlo a esta sala) dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción, para que sea este tribunal el que decida si el proyecto es constitucional o no en un plazo que no excederá de 15 días hábiles posteriores⁴.

² Ej., sentencia de 21 de diciembre de 2007, inconstitucionalidad 15-2003.

³ Ej., sentencia de 25 de octubre de 1990, controversia 1-90.

⁴ Sobre las posturas del presidente, véase el art. 138 Cn. y la resolución de admisión de 23 de noviembre de 2018, controversia 1-2018.

Las diferencias entre ambos tipos de veto indica que la Sala de lo Constitucional únicamente interviene para zanjar el debate abierto por el desacuerdo institucional cuando se origina en razones de inconstitucionalidad o, mejor, cuando existe un desacuerdo en cuanto a la interpretación de disposiciones constitucionales. La razón es que, en tal caso, existiría un parámetro de control de constitucionalidad, lo que lo convertiría en un control jurídico-constitucional, materia en la que este tribunal es el intérprete último⁵, no así cuando el veto es por inconveniencia, en el que las razones son extra constitucionales, es decir, de naturaleza estrictamente política, desvinculada del orden jurídico constitucional.

2. Sin perjuicio de lo anterior, existen situaciones excepcionales que se relacionan con la controversia constitucional y que no fueron previstos por el Constituyente, las cuales han sido interpretadas y aclaradas por la jurisprudencia de este tribunal.

A. El primer caso se relaciona con lo señalado en el art. 137 inc. 1° Cn., cuando el Presidente de la República veta un proyecto de ley, pero no lo devuelve a la Asamblea Legislativa en el plazo de los 8 días hábiles siguientes al de su recibo. En este supuesto la Constitución prevé que el proyecto se tendrá por sancionado y el funcionario mencionado tendrá la obligación de mandarlo a publicar como ley. Lo que no determina expresamente es qué ocurriría si el Presidente no cumple con esa obligación. Sin embargo, en interpretación sistemática de los arts. 137 incs. 1° y 3° y 139 Cn., la respuesta es que en ese caso será el presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá publicar el proyecto en el Diario Oficial (art. 139 Cn.)⁶.

B. Por otra parte, en el art. 137 incs. 2° y 3° Cn. no se prevé manifiestamente si cuando el Presidente de la República recibe un proyecto de ley ratificado por la Asamblea Legislativa que fue observado o vetado por inconveniencia, puede vetarlo por inconstitucional, a pesar de que no lo hizo en la primera oportunidad de la que dispuso. La respuesta es que ello no es posible, pues si se admite la posibilidad de vetos continuos debe admitirse también que las razones del veto sean sucesivas, esto es, que se exponga una a la vez en distintas objeciones presidenciales al proyecto de ley⁷. Esto dificultaría o impediría la labor legislativa e incluso podría ser una medida usada para retrasar la incorporación de normas al sistema de fuentes de Derecho. Por tal razón, el Presidente de la República debe expresar simultáneamente —es decir, en un único veto—, las razones de inconveniencia e inconstitucionalidad que tenga contra el respectivo proyecto de ley, porque de lo

⁵ Ej., resolución de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011.

⁶ Al respecto, véase la sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018.

⁷ Al respecto, véase la sentencia de controversia 1-2018, citada en la nota anterior.

contrario los vetos sucesivos serían declarados improcedentes. En todo caso, si en la práctica se diera el supuesto de veto mixto, la Sala de lo Constitucional solo se pronunciaría sobre el veto por razones de inconstitucionalidad, ya sea por forma o contenido (art. 183 Cn.), porque, como se ha explicado, sería el único sobre el que habría un parámetro para enjuiciar la constitucionalidad del proyecto de ley⁸.

C. Un tercer aspecto es el propósito de la devolución al Presidente de la República del proyecto cuyo veto por inconstitucionalidad ha sido superado. El art. 138 Cn. estatuye que cuando la Asamblea Legislativa supera este veto con la mayoría necesaria, el Presidente debe dirigirse a la Corte Suprema de Justicia. Una interpretación adecuada de esta disposición indica que dicho funcionario no es un mero intermediario entre la Asamblea Legislativa y esta sala, pues, si así fuera, la ratificación del proyecto vetado sería condición suficiente para generar la controversia constitucional y bastaría con que sea la Asamblea Legislativa la encargada de su remisión.

Por ello, en la jurisprudencia constitucional se ha sostenido que la devolución del proyecto ratificado al Presidente de la República tiene como finalidad permitirle que reconsidere su veto y que, en caso de aceptar las razones aducidas por el Legislativo con que pretende justificar su constitucionalidad, ceda en su postura y opte por sancionarlo y mandarlo a publicar, evitando elevar la controversia ante este tribunal.

Lo que esta interpretación pretende es permitir que el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo finalicen el conflicto mediante mecanismos dialógicos y que se minimicen las posibilidades de roces institucionales⁹. Recuérdese que el sistema de frenos y contrapesos, que parte del principio de separación orgánica de funciones, ayuda a que las iniciativas normativas se moderen, se maten y se enriquezcan con puntos de vista diversos. Se trata del ideal de un sistema de gobierno “a través de la discusión”, en los que los resultados se alcanzan luego de un amplio proceso de deliberación pública¹⁰.

D. Finalmente, cabe mencionar que en el art. 138 Cn. no se regula la forma de proceder en caso de que el Presidente de la República omita dirigirse ante esta sala cuando la Asamblea Legislativa haya ratificado el proyecto de ley que el Presidente vetó por razones de

⁸ Ej., resolución de 18 de mayo de 2004, controversia 1-2004.

⁹ Sentencia de la controversia 1-2018, antedicha.

¹⁰ Sobre este tema, puede consultarse a Roberto Gargarella, “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos”, en *Por una Justicia Dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, 1ª ed., 2014, pp. 137 y 138.

inconstitucionalidad. En esta hipótesis, la Asamblea Legislativa deberá ser quien haga la remisión del expediente dentro del mismo plazo del que aquel dispone, es decir, 3 días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que venció el plazo del que originalmente disponía el Presidente de la República. La razón es que la función legislativa no puede paralizarse durante un margen temporal excesivo, aun cuando se trate de un único proyecto de ley, pues así lo exige la regularidad funcional de ese órgano estatal. Para que esto sea operativo, el Presidente deberá informar en todo caso a la Asamblea Legislativa de la remisión de la controversia y deberá entenderse que la falta de informe equivale a la falta de remisión¹¹.

3. La controversia constitucional que se suscita entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo es, en puridad, un proceso jurisdiccional¹². Sin embargo, en tanto que la regulación que al respecto hace el art. 138 Cn. no es exhaustiva y que la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC) carece de una regulación sobre su trámite, deben definirse algunos aspectos procedimentales.

A. El turno de las audiencias que se conceden en el proceso de controversia constitucional comienza por quien la promueve, es decir, el Presidente de la República. Le sigue a continuación la Asamblea Legislativa. La duración de cada una de las audiencias es de 10 días hábiles por regla general. Aquí es preciso aclarar que, aunque este plazo no está previsto en la Constitución, esta sala ha interpretado que se trata del mismo plazo previsto en la LPC para el proceso de inconstitucionalidad aplicado análogamente. El art. 7 LPC establece que el plazo que se le concede a la autoridad demandada en una inconstitucionalidad es de 10 días hábiles, de modo que por aplicación analógica de tal disposición se ha arribado a la conclusión de que la Asamblea Legislativa cuenta con ese mismo plazo para contestar la audiencia que se le ha concedido, a fin de que justifique las razones que le llevaron a superar el veto presidencial. El criterio que justifica la aplicación analógica de la referida disposición legal es que en la controversia, a semejanza de la inconstitucionalidad, la autoridad demandada debe justificar la defensa del objeto de control. Y, por razones de igualdad procesal, ese mismo plazo de 10 días hábiles también debe concederse al Presidente de la República. La regla anterior debe entenderse en situaciones de normalidad, pero puede ser variada ante eventos de urgencia que requieran de una más rápida resolución de la controversia.

¹¹ Ej., sentencia de la controversia 1-2018, previamente citada.

¹² Ej., resolución de 24 de septiembre de 2003, controversia 1-2003.

B. El Presidente de la República puede fundamentar su veto por inconstitucionalidad en vicios de forma y de contenido, lo que se concluye al interpretar sistemáticamente lo establecido en los arts. 138 y 183 Cn. Tales razones servirán para delimitar el parámetro de control sobre el que este tribunal habrá de realizar su análisis.

C. Si el Presidente de la República fundamenta su veto en razones que no son de índole constitucional, la solicitud para promover la controversia debe ser rechazada de manera liminar, por falta de competencia material de este tribunal¹³. Este argumento es extensivo a la finalización anticipada: si se advierte que se ha admitido indebidamente una solicitud de inicio del proceso de resolución de controversia constitucional, es posible sobreseerlo.

D. Las sentencias constitucionales que se pronuncien en este proceso pueden ser de la misma tipología que las que se pronuncian en el proceso de inconstitucionalidad, ya que todas ellas pretenden, a su manera, la defensa del orden constitucional y la protección del ámbito competencial conferido a la Asamblea Legislativa. Por ejemplo, es posible que se emitan sentencias interpretativas¹⁴, de inconstitucionalidad por omisión parcial¹⁵, manipulativas¹⁶ o cualquier otra que encaje dentro de las particularidades del control que se realiza en una controversia constitucional. En todo caso, no debe perderse de vista que se trata de un objeto de control que aún no es fuente de Derecho y que, por tanto, no forma parte del ordenamiento jurídico¹⁷.

E. Una vez que se ha pronunciado sentencia en la que se declare que el proyecto es constitucional, el Presidente de la República deberá sancionarlo y publicarlo como ley (art. 138, parte final, Cn.). En tal caso, en aplicación analógica del art. 137 inc. 1° Cn., la sanción deberá realizarse dentro del plazo de 8 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, mientras que, por aplicación analógica del art. 139 Cn., dispondrá de 15 días hábiles siguientes a la sanción para publicarlo. Si no lo sanciona, se aplicará la presunción del art. 137 inc. 1° Cn., esto es, que se tendrá por sancionado y deberá mandarlo a publicar en el plazo indicado. Si a pesar de ello no manda a publicar, será el Presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá hacerlo en la forma prescrita por el art. 139 Cn. Se aplican también por analogía las disposiciones constitucionales mencionadas y no el art. 11 LPC, porque aluden a la sanción presidencial y publicación de un

¹³ Ej., resolución de controversia 1-2003, ya citada.

¹⁴ Como la del 20 de julio de 1999, inconstitucionalidad 5-99.

¹⁵ Como la del 15 de febrero de 2012, inconstitucionalidad 66-2005.

¹⁶ Como la del 12 de julio de 2005, inconstitucionalidad 59-2003.

¹⁷ Ej., sentencia de 16 de diciembre de 2013, inconstitucionalidad 7-2012.

proyecto de ley, mientras que la disposición legal se refiere a la publicación de la sentencia pronunciada en el proceso de inconstitucionalidad.

V. Principio de separación de funciones y autonomía de la función parlamentaria.

En su concepción tradicional, el principio de separación de “poderes” reconocido en el art. 86 incs. 1° y 2° Cn. predica la distinción tripartita de las funciones esenciales de un Estado —la de legislar, la de ejecución y administración de la cosa pública, y la de juzgar impartiendo justicia—, atribuyéndolas a órganos separados, especializados, independientes y equilibrados entre sí. En este sentido, como elemento esencial de la organización racional del Estado y de un gobierno constitucional democrático, garantía de la libertad ciudadana, dicho principio conlleva dos aspectos: el del límite y control recíproco en el ejercicio del poder político y, como adición de la teoría moderna, la de colaboración entre los órganos que desempeñan las funciones estatales básicas, en tanto que existen ámbitos del ordenamiento jurídico en que varios órganos pueden coparticipar, sin dejar a un lado la autonomía de cada uno¹⁸.

En lo que a las relaciones del Órgano Legislativo frente al Órgano Ejecutivo concierne, en la práctica tal principio se manifiesta en diversos tipos de poder, como el poder de delimitación. Con este, los parlamentos definen los marcos dentro de los que se ejercen los actos del gobierno, en específico mediante: (i) la facultad de aprobar y emitir leyes formales (arts. 121 y 131 ord. 5° Cn.), para lo cual tienen libertad de configuración, pudiendo elegir entre diferentes opciones normativas, según la utilidad, conveniencia y necesidad de la realidad normada, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y sin restricciones ni injerencias de otros órganos; (ii) la aprobación presupuestaria (arts. 131 ord. 8° y 167 ord. 3° Cn.), que se manifiesta al analizar, modificar y aprobar los proyectos de presupuesto del Estado presentados anualmente, fijando ingresos y gastos permitidos en un ejercicio, así como los límites financieros a la actuación gubernamental; y (iii) la ratificación de tratados internacionales (art. 144 y 145 Cn.), pues, pese a que son suscritos por el Órgano Ejecutivo, corresponde al legislativo ratificarlos para que pasen a ser ley de la República¹⁹. El poder de delimitación es una expresión razonable del equilibrio en el ejercicio del poder y de los frenos y contrapesos, en este caso del Órgano Legislativo respecto del Órgano Ejecutivo.

¹⁸ Sobre este punto, véase la sentencia de de 25 de agosto de 2010, inconstitucionalidad 1-2010 AC; asimismo, ver Enrique Linde Paniagua, *Constitucionalismo Democrático (o los hombres en el centro del sistema político)*, 1ª ed., 2002, pp. 71-73.

¹⁹ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 2ª reimp., 1992, pp. 124-125 y 130-131.

VI. El principio democrático y deliberativo en el procedimiento de formación de ley.

En nuestro ordenamiento jurídico la Constitución se concibe como la expresión de la soberanía popular (art. 83 Cn.) 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 (art. 1 Cn.). 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 Estado²⁰. 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 infraconstitucionales 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 lo que concierne a los vicios formales en la actividad legislativa, la configuración constitucional del procedimiento de elaboración de leyes se encuentra determinada por la consagración de los principios democrático y pluralista (art. 85 Cn.), que no solo se refleja en la configuración de la Asamblea Legislativa, sino también en su funcionamiento²¹. El respeto al principio democrático se manifiesta mediante el cumplimiento de las propiedades definitorias de la institución legislativa: el principio de representación; el principio de deliberación; la regla de las mayorías para la adopción de las decisiones; y la publicidad de los actos. La inobservancia de los principios fundamentales que informan el trámite en cuestión produce como consecuencia inevitable la existencia de vicios en la formación de la ley, lo que afecta la validez de la decisión que en definitiva se adopte, independientemente de su contenido²².

²⁰ Ej., sentencia de 3 de junio de 2005, inconstitucionalidad 53-2003.

²¹ Ej., sentencia de 30 de noviembre de 2011, inconstitucionalidad 11-2010.

²² Ej., sentencia de 14 de noviembre de 2016, inconstitucionalidad 67-2014.

Este principio democrático se concretiza en todas las fases del proceso de formación de la ley: (i) fase de iniciativa de ley (art. 133 Cn.); (ii) fase legislativa (arts. 131 ord. 5°, 134 y 135 Cn.); (iii) fase ejecutiva, que comprende la sanción y promulgación (arts. 135, 137, 138, 139 y 168 ord. 8° Cn.); y (iv) fase de publicación, que da a lugar al plazo establecido para la obligatoriedad de la ley (art. 140 Cn.)²³. 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”²⁴. En la actividad legislativa el debate y la libre discusión cumplen un papel esencial, porque permiten a los diferentes grupos con representación política exponer y defender distintas posiciones y opciones sin presiones indebidas, lo que posibilita el parlamentarismo democrático.

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, como lo estatuye el art. 76 inc. 1° RIAL. En consecuencia, este tribunal puede controlar la constitucionalidad de un decreto por vicios de forma cuando dicha autoridad haya aprobado, interpretado auténticamente, reformado o derogado una ley sin que exista por regla general un dictamen favorable de la comisión correspondiente²⁵.

No obstante, esta exigencia —la de la discusión del proyecto en la comisión respectiva— no opera en forma definitiva, como si se tratara de una condición suficiente y necesaria, 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 y debe demostrar que en su pleno

²³ Al respecto, véase la sentencia de inconstitucionalidad 67-2014, citada en la nota anterior.

²⁴ Sentencia de 30 de junio de 1999, inconstitucionalidad 8-96.

²⁵ Sobre este punto, véase la resolución de 6 de junio de 2011, inconstitucionalidad 15-2011, y sentencia de inconstitucionalidad 67-2014, ya referida.

existió o se posibilitó una discusión sobre la urgencia de la aprobación del proyecto de ley. En caso contrario, habría un vicio de formación y, por tanto, el decreto legislativo sería inconstitucional²⁶.

VII. Principio de equilibrio presupuestario.

1. En todo el ciclo presupuestario existen principios que establecen criterios para la regulación de la Hacienda Pública, a los que deben sujetarse las autoridades públicas y órganos involucrados. De acuerdo con el objeto del presente proceso, interesa mencionar dentro de los principios económicos el de equilibrio presupuestario.

El equilibrio presupuestario es un mandato de optimización de reconocimiento constitucional y legal. En términos de Alexy, la idea de “mandato de optimización” quiere decir que lo ordenado por un principio debe ser realizado en la mayor medida de lo posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y las posibilidades jurídicas²⁷. El art. 226 Cn. expresa que “[e]l Órgano Ejecutivo, en el [r]amo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del [p]resupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado”. En desarrollo de lo anterior, el art. 27 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado estatuye que “[e]l [p]resupuesto [g]eneral del Estado deberá reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento”, lo cual se replica en los arts. 11 inc. 2º frase final y 2 letra a de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, que, en ese orden, señalan que “[e]l gasto presupuestado deberá ser congruente con los ingresos corrientes netos” para “garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo”.

Según lo anterior, el principio de equilibrio presupuestario puede ser flexibilizado bajo ciertas condiciones, específicamente cuando ello es necesario para el cumplimiento de los fines del Estado. Debe tenerse en cuenta que para la consecución de la justicia en sus diversas manifestaciones —especialmente la justicia social—, de la seguridad jurídica y del bien común —especialmente en sus manifestaciones de solidaridad—, el Estado deberá presupuestar recursos financieros de los cuales posiblemente no disponga de forma inmediata, de modo que la relación entre ingresos y egresos públicos no corresponderá a una rígida ecuación matemática. De acuerdo con esto, hay una exigencia de hacer una ponderación entre la necesidad de evitar un déficit fiscal que perjudique de forma inmediata a la Hacienda Pública, y de forma mediata los patrimonios de

²⁶ Sentencia de inconstitucionalidad 67-2014, antedicha.

²⁷ Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, 1ª ed., 1993, pp. 86-87.

los gobernados, y la necesidad de cumplir adecuadamente —si no óptimamente— con los fines estatales prescritos en el art. 1 Cn.²⁸.

Desde un punto de vista material, este equilibrio presupuestario supone, entre otros aspectos, (i) que los gastos ordinarios del Estado deben financiarse con ingresos ordinarios, no con ingresos extraordinarios o de capital pues, según el diseño constitucional, los ingresos extraordinarios —es decir, los provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente similar— están previstos para financiar gastos extraordinarios o de inversión; (ii) que el total del gasto público no puede ser superior a la estimación de los ingresos corrientes del Estado; y (iii) que las partidas presupuestarias que estatuyan un gasto no pueden encontrarse desfinanciadas²⁹, sin perder de vista que, en la práctica, los presupuestos operan la mayor parte del tiempo con déficits o superávits fiscales y no en una equivalencia matemática rigurosa entre ingresos y gastos. En tal sentido, este principio pretende evitar en el presupuesto el riesgo que produciría la falta de congruencia entre los ingresos y los gastos proyectados y el endeudamiento público no proporcional con la capacidad económica estatal, así como procurar que las instituciones públicas cuenten con los fondos que razonablemente les permita cumplir sus atribuciones³⁰.

2. Ahora bien, retomando nuevamente el art. 226 Cn., debe señalarse que el Órgano Ejecutivo no es el único que se relaciona con el equilibrio presupuestario, el texto “[...] estará especialmente obligado [...]” determina la participación de los otros órganos, de tal manera que no es una potestad excluyente y única, sino compartida por los órganos de gobierno y los otros órganos del Estado. En otras palabras, aunque corresponde al ejecutivo un especial énfasis en la protección del equilibrio presupuestario en la planificación, formulación y, sobre todo, durante la ejecución del presupuesto, ello no debe ser entendido como una prerrogativa única. El equilibrio presupuestario adquiere importancia de manera particular en momentos de crisis, en los cuales, en virtud de la rectoría de las finanzas públicas que le corresponde al Órgano Ejecutivo y en el marco del principio de racionalidad del gasto público, este debe dictar una política del gasto en la que se priorice el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas —como el pago de salarios, prestaciones de protección a la salud y de seguridad social y la deuda pública—, evitando

²⁸ Véase la sentencia de 26 de julio de 2017, inconstitucionalidad 1-2017 Ac.

²⁹ Alejandro Ramírez Cardona, *Hacienda Pública*, 4ª ed., 1998, pp. 397-399.

³⁰ Ver la sentencia de inconstitucionalidad 1-2010 Ac., ya citada, y sentencia de 16 de diciembre de 2019, inconstitucionalidad 3-2019.

gastos superfluos ante la realidad que se vive, y sobre este aspecto también debe reconocerse un control legislativo.

Ciertamente, la observancia del principio de equilibrio presupuestario cobra importancia en contextos de emergencia, porque las prioridades fiscales cambian para dar respuestas inmediatas a las necesidades que deben enfrentarse y surgen restricciones significativas en las finanzas públicas, aunado a los mayores requerimientos de financiamiento público y la mayor exposición a riesgos fiscales. La importancia de la medida y proporcionalidad financiera-fiscal en estas situaciones es innegable, pues se impacta sustancialmente el resultado del presupuesto general que se encuentre en ejecución —es decir, el adoptado en el ejercicio anterior— y se traslada mayor presión para los presupuestos base de los ejercicios siguientes, sobre todo en el inmediato posterior, que lógicamente será más exigente de lo habitual. La realidad de recursos fiscales más limitados y la necesidad de garantizar un gasto sostenible para un tiempo imprevisible exigen prestar más atención a los sectores estratégicos —por ejemplo, salud, gasto social, medidas de apoyo para la recuperación económica— sobre los no prioritarios, sin que ello implique un endeudamiento exacerbado y un vaciamiento de las arcas públicas³¹.

VIII. Tipos de normas presupuestarias.

En materia presupuestaria hay distintos tipos de normas: las que establecen lineamientos presupuestarios generales, las que instituyen fondos especiales y las que forman parte de la ley que contiene el presupuesto general del Estado. Estas normas se distinguen entre sí por el grado de especificidad que muestran y por el ámbito de reserva diferenciado a que están sujetas³².

Las normas sobre lineamientos presupuestarios son preceptos generales y de duración indeterminada, cuya finalidad es orientar el diseño del presupuesto y que deben ser observadas por el Órgano Ejecutivo cada vez que ejerce su función de planificación presupuestaria. Este tipo de normas, por su generalidad y abstracción, pueden ser creadas por la Asamblea Legislativa sin la iniciativa de ley del Órgano Ejecutivo y ello no implica interferir en sus competencias constitucionales presupuestarias³³. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que “[...]”

³¹ Véase “Elaboración de presupuestos en tiempos de crisis. Guía para preparar el presupuesto de 2021”, Fondo Monetario Internacional, 29 de junio de 2020, disponible en línea: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bEE2tOr3ATIJ:https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/sp-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-for-preparing-the-2021-budget.ashx+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=us>

³² Así se dijo, por ejemplo, en la sentencia de la controversia 2-2020, previamente citada.

³³ Ej., sentencia de 9 de diciembre de 2019, controversia 1-2019.

la Asamblea Legislativa no se encuentra vedada [...] a legislar en materia financiera, tributaria u otras afines [que] podrían tener incidencia en la preparación del presupuesto por parte del Ejecutivo [...] el Consejo de Ministros tiene iniciativa respecto de la Ley de Presupuesto, pero ello no excluye la iniciativa de ley de la Asamblea Legislativa en materia financiera en general”³⁴. Una muestra de este tipo de disposiciones es la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social.

Las normas presupuestarias que se refieren al uso de fondos especiales tienen un nivel de concreción mayor que las anteriores y su finalidad es delimitar un uso dinerario para la satisfacción de una necesidad pública. A este tipo de normas es que se dirige el art. 225 Cn., al establecer que “[c]uando la ley lo autorice, el Estado, para la consecución de sus fines, podrá separar bienes de la masa de la Hacienda Pública o asignar recursos del Fondo General para la constitución o incremento de [p]atrimonios [e]speciales destinados a [i]nstituciones [p]úblicas”. Estas también pueden ser elaboradas y aprobadas por la Asamblea Legislativa sin la intervención del Órgano Ejecutivo, pues, aunque incidirán en la conformación de la ley de presupuesto general, no aluden a situaciones, ingresos o gastos específicos ni interfieren con la facultad de planificación y proyección presupuestaria de tal órgano de Estado.

Finalmente, las normas presupuestarias que forman parte de la ley general de presupuesto son las que determinan el uso de fondos públicos en cantidades concretas para gastos públicos específicos en un período financiero-fiscal. En tanto que no orientan la planificación presupuestaria, su existencia requiere de competencias concurrentes del Órgano Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa, en un marco de colaboración necesaria. En un primer momento, la preparación del proyecto del presupuesto general se encuentra a cargo del Consejo de Ministros — integrante del Órgano Ejecutivo (art. 150 Cn.)— para su presentación a la Asamblea Legislativa por lo menos tres meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal (art. 167 inc. 1º Cn.). En un segundo momento, es dicha Asamblea Legislativa la que, previo análisis y discusión en la comisión correspondiente y en su pleno, aprueba la ley que contiene el presupuesto; todo, de acuerdo con su potestad genérica de legislar (arts. 121 y 131 ord. 5º Cn.) y con la atribución estatuida en el art. 131 ord. 8º Cn., “[d]ecretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas”.

³⁴ Sentencia de 18 de abril, inconstitucionalidad 7-2005.

Esto ha sido reiterado en diversos pronunciamientos de este tribunal. Así, en la sentencia de la inconstitucionalidad 1-2010, ya citada, se sostuvo que el sentido de la coordinación de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia presupuestaria radica en la posibilidad de que el primero realice los actos jurídicos necesarios en el marco de la organización presupuestaria de las políticas y actividades públicas a desarrollarse en un determinado gobierno y, además, en el control democrático del segundo sobre la actividad financiera estatal. De esta manera, la Asamblea Legislativa no se limita a recibir y a aprobar mecánica y automáticamente el proyecto de presupuesto del Órgano Ejecutivo: “[e]l Ejecutivo propone una ley y el Legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, teniendo como límites únicamente los plasmados en la Constitución”.

En términos similares, en la sentencia de la controversia 1-2019, previamente citada, se dijo que “[s]i bien la Asamblea Legislativa no tiene la competencia de elaborar la ley de presupuesto, sino la de analizar la propuesta presupuestaria del Órgano Ejecutivo para cada año fiscal, lo cierto es que sí puede introducir reglas concretas, modificar las que le son planteadas o eliminarlas en cada ley general de presupuesto. Sin embargo, dicha potestad legislativa está condicionada a la coexistencia con la potestad de planificación y dirección de las finanzas públicas conferida al Órgano Ejecutivo, por lo que aquella solo puede introducir reglas presupuestarias específicas en la ley presupuestaria de cada año fiscal, y habrá de hacerlo hasta que haya recibido y valorado el proyecto de ley proveniente del Ejecutivo. Por ello, para no impedir el ejercicio de las atribuciones normativas atribuidas al Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa no podrá crear normas con contenido presupuestario que interfieran con la potestad de planificación presupuestaria concreta atribuida al Ejecutivo, que se manifiesta en el proyecto de presupuesto presentado anualmente [...] así como en los proyectos de reformas”.

IX. Resolución de los motivos de la controversia.

En la presente controversia el Presidente de la República ha planteado simultáneamente un vicio de forma y dos vicios de contenido. Cuando esta particularidad se ha suscitado en procesos de inconstitucionalidad, el criterio de esta sala ha sido analizar y resolver primero el vicio formal y solo si este es desestimado pasar a la resolución de los vicios sustantivos. La razón es que el análisis del vicio de forma persigue constatar la infracción a las disposiciones constitucionales que

regulan el procedimiento de formación de la ley, por lo que si se advierte un defecto en su validez debe omitirse el análisis de los vicios de contenido —pues la pretensión ya sería estimable—³⁵.

Sin embargo, por tratarse este caso de una controversia en el que opera el control interorgánico, la intervención de este tribunal deberá ser más intensa, para resolver de manera definitiva la disputa constitucional mencionada. Por tanto, en esta controversia se conocerán y resolverán todos los vicios alegados en el veto presidencial, ya que si se revisara el vicio de forma sin entrar al análisis de los de contenido, es muy probable que la Asamblea Legislativa, al conocer lo resuelto por esta sala, logre superar el defecto formal declarado, pero vuelva a incurrir en los vicios materiales a que se ha referido el Presidente de la República. Ello podría dar lugar a una nueva controversia ante esta sala sobre el mismo objeto, que puede evitarse al resolver de la manera detallada³⁶.

I. Vicio de forma.

Aclarado lo anterior, corresponde determinar si el D. L. n° 630/2020 fue aprobado por el pleno legislativo con dispensa de trámite presuntamente sin haber justificado la urgencia que existía para ello, en vulneración a los principios de contradicción, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa (arts. 85 y 135 Cn.). Como consta en el resumen de la sesión plenaria n° 98, de 16 de abril de 2020³⁷, una vez aprobada la incorporación de la pieza de correspondencia 21A, se solicitó su lectura y dispensa de trámite a las 17 horas con 13 minutos, lo que fue aprobado con 51 votos a las 17 horas con 28 minutos. Posteriormente, se aprobó el fondo del decreto a las 17 horas con 43 minutos, luego de lo cual intervinieron hasta las 18 horas —es decir, por 17 minutos— los diputados que habían reservado el uso de la palabra, momento en que se decretó receso de la sesión por la presidenta en funciones.

Como se observa, para la aprobación de la dispensa de trámite del proyecto únicamente se dio lectura a la pieza que lo contenía y de manera inmediata se pasó a su votación y aprobación, sin explicar al pleno de la Asamblea Legislativa las razones de urgencia que existían para solicitarla y por ende no hubo ningún tipo de deliberación de los diputados presentes sobre ello. Esto implicó que los diversos grupos parlamentarios no contaban con las razones para decidir sobre la necesidad

³⁵ Ej., sentencias de 31 de julio de 2009, de 30 de noviembre de 2011 y de 9 de febrero de 2018, inconstitucionalidades 78-2006, 11-2010 y 6-2016 Ac., respectivamente.

³⁶ Así se determinó a partir de la sentencia de 26 de febrero de 2020, controversia 2-2019.

³⁷ Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/resumen/1F25323A-BBDC-462C-A73A-A9E8DD4AB66B.pdf>

de aprobar la dispensa y que, al no haber pasado la iniciativa por todas las etapas del procedimiento ordinario de formación de ley a que se refiere la Constitución y el RIAL, tampoco contaban con la información para realizar un análisis reflexivo y valoraciones jurídicas, políticas y económicas del contenido del proyecto por el que votaron. De esta manera, el D. L. n° 630/2020 no fue resultado del debate democrático que debe existir en un órgano de naturaleza representativa y pluralista como la Asamblea Legislativa. El vicio de procedimiento advertido no se subsana por el hecho de que algunos diputados reservaran el uso de la palabra e intervinieran en un brevísimo intervalo después de la votación del decreto manifestándose a su favor, pues en dicho momento la dispensa de trámite ya había sido aprobada sin que el pleno tuviera suficiente tiempo para conocer y estudiar la ley y realizar un debate real sobre sus implicaciones.

Como se explicó anteriormente (considerando VI), de acuerdo con el principio democrático que fundamenta la labor legislativa, cuando se utiliza el mecanismo de dispensa de trámite estatuido en el art. 76 RIAL, se debe justificar expresa y objetivamente la situación de urgencia, lo que no se cumple con la sola lectura de la moción y del proyecto, ni tampoco con la suposición de que la justificación se encuentra implícita por las circunstancias fácticas. Al contrario, para la justificación de la dispensa es preciso que el o los diputados proponentes expongan y argumenten las razones que llevan a calificar a un asunto como notoriamente urgente, por ejemplo, argumentando la existencia de determinados hechos de naturaleza extraordinaria que vuelvan imperativo la aprobación de la normativa y la necesidad apremiante que no permite esperar el trámite legislativo ordinario, proporcionando datos comprobables, explicando la finalidad que se persigue y las consecuencias e implicaciones que esto conllevará en un sentido u otro. Nada de esto ocurrió en el caso del D. L. n° 630/2020, pues *se aprobó la dispensa de trámite sin justificación alguna bajo la presunción de que se sobreentendía la necesidad de la ley por la declaratoria de emergencia nacional por la pandemia por COVID-19*, es decir, que estaba tácitamente justificada y que ello eximía de verter argumentos para justificar la notoria urgencia del proyecto de ley, evitando así los análisis y discusiones correspondientes sobre el contenido de las medidas prestacionales que se pretenden adoptar y, sobre todo, el impacto financiero y presupuestario de las mismas

En tal sentido, aunque se requiere que el Estado reconozca y garantice derechos y prestaciones sociales a los profesionales y trabajadores de la salud, sobre todo a aquellos que han prestado sus servicios en la prevención y combate a la pandemia por COVID-19, ello no debe

realizarse soslayando la racionalidad de la actividad legislativa, en desmedro de los principios constitucionales que informan dicha función. De acuerdo con lo expuesto, *por la infracción a los principios de contradicción, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa derivados de los arts. 85 y 135 Cn., se declarará la inconstitucionalidad del D. L. n° 630/2020.*

2. Vicios de fondo.

A. En cuanto al veto de los arts. 3, 4 y 5 D. L. n° 630/2020 por la transgresión al derecho a la salud y al principio de separación orgánica de funciones (arts. 65 y 86 Cn., en ese orden), por regular directrices para la atención de la pandemia del COVID-19 que supuestamente invaden las competencias del Órgano Ejecutivo en el ramo de salud, debe considerarse que, según lo sostenido en la sentencia de la controversia 2-2020, antes citada, la satisfacción del derecho a la salud de la población (art. 2 inc. 1° y 65 Cn.) implica necesariamente un andamiaje institucional que comprende la legislación adecuada emitida por la Asamblea Legislativa (arts. 121 y 131 ord. 5° Cn.) y las políticas públicas de salud que respondan a las necesidades sociales elaboradas y ejecutadas por el Órgano Ejecutivo en el ramo de salud (art. 65 inc. 2° Cn.).

Según se explicó en dicho precedente, ambas competencias, aunque distintas, son complementarias y no excluyentes para asegurar el derecho a la salud, por lo que el ejercicio de una no inhibe o anula el ejercicio de la otra, pues mientras la ley establece con carácter general y vinculante las obligaciones gubernamentales en la materia, los entes competentes, sus atribuciones y marco de actuación, los derechos y deberes de los destinatarios de la norma y, de ser necesario, las limitaciones para la protección del derecho mencionado, la política nacional de salud estatuye las estrategias y mecanismos concretos para lograr los objetivos definidos en torno a la salud. Por ello, se dijo que la emisión de una ley formal en este ámbito no implica la interferencia de la Asamblea Legislativa en la zona competencial del Órgano Ejecutivo en el ramo de salud para emitir, controlar y supervisar la política pública correspondiente ni conlleva la vulneración al derecho a la salud. Asimismo, se adujo que la facultad de la Asamblea Legislativa de legislar sobre tal derecho fundamental tampoco interfiere con la potestad normativa del Ministerio de Salud, porque las normas que este emite tienen carácter reglamentario, cuya finalidad es el desarrollo y aplicación de lo establecido en la ley secundaria³⁸.

Con base en tal criterio, lo estatuido en los arts. 3, 4 y 5 D. L. n° 630/2020 debe ser desarrollado en los aspectos científico, técnico y administrativo por el referido ministerio —en

³⁸ Sentencia de la controversia 2-2020, ya citada.

específico lo concerniente a la obligación de asegurar que los trabajadores y profesionales de la salud tengan acceso a equipos de protección adecuados e idóneos para desarrollar sus diferentes funciones de acuerdo con las directrices de la OMS/OPS, de que sean capacitados en el manejo de pacientes con enfermedades altamente transmisibles como el COVID-19 y de que las parejas de cónyuges o compañeros de vida que sean empleados de salud y que atiendan directamente este tipo de pacientes tengan determinados beneficios mientras dure el estado de emergencia—, mediante la normativa pertinente y las acciones correspondientes en coherencia con la política nacional de salud, por ser el Ministerio de Salud el encargado de la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de los habitantes (arts. 40, 41 n°1 y 42 del Código de Salud), sin que esto implique interferencia alguna en sus competencias como lo ha alegado el Presidente de la República. En este sentido, el veto presidencial sobre la violación a los arts. 65 y 86 Cn. será desestimado.

B. Por último, corresponde analizar el veto de los arts. 6, 7 y 8 D. L. n° 630/2020 por la supuesta inobservancia al principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.), por el alegato de haber establecido medidas que conllevan un gasto público sin haber identificado una fuente de financiamiento y sin haber consultado previamente al Órgano Ejecutivo sobre su procedencia. Según su literalidad, dichas disposiciones estatuyen: (i) la obligación estatal de otorgar una pensión vitalicia al cónyuge sobreviviente del profesional o trabajador de la salud que fallezca por su labor de atención a pacientes afectados por la pandemia, equivalente al último salario devengado por este (art. 6); (ii) la obligación de dar un incentivo salarial mensual adicional a las trabajadoras de la salud que sean madres solteras, equivalente al 20% de su salario devengado durante la emergencia por la pandemia (art. 7); y (iii) el carácter independiente de tales gratificaciones en relación con otros beneficios económicos que el personal de salud ya se encontrare percibiendo.

De las disposiciones mencionadas, los arts. 6 y 8 D. L. n° 630/2020 tienen un carácter estrictamente prestacional al relacionarse con una de las manifestaciones de la seguridad social que el Estado debe brindar a los profesionales y trabajadores de la salud. Este tipo de normas, aunque implican la erogación de recursos públicos y tienen en última instancia un impacto presupuestario —como todos los derechos fundamentales de índole económica y social—, no requieren de la iniciativa de ley del Órgano Ejecutivo mediante el Consejo de Ministros para ser aprobadas y tampoco inciden en su facultad de planificación, reforma y ejecución presupuestaria. Por otra parte, aunque el art. 7 del referido decreto sí es de naturaleza presupuestaria, se trata de un

lineamiento general para la orientación del diseño presupuestario, es decir, que no forma parte de la ley de presupuesto, no tiene un nivel elevado de concreción en cuanto a los ingresos públicos que se verán afectados y su fuente de financiamiento ni sobre la cantidad mínima o máxima en que la gratificación económica debe otorgarse —únicamente en cuanto al porcentaje para calcular el incentivo, el cual variará en cada caso y según la ley de salarios— y que, además, tiene una duración indeterminada —pues depende de la permanencia incierta de la pandemia y de la situación de emergencia nacional—, por lo que no constituye una directriz normativa específica que constriña u obstaculice la facultad de planificación y ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud y, por tanto, no incide en el equilibrio presupuestario como se ha argüido, *debiendo desestimarse también este motivo del veto*.

X. Efectos de la sentencia.

De acuerdo con la presente sentencia, el decreto legislativo vetado por el Presidente de la República es inconstitucional por vicios de forma, porque la Asamblea Legislativa no justificó la urgencia con que el decreto debía aprobarse. Dicho vicio de constitucionalidad afecta al decreto en cuestión en su totalidad, por lo que el Órgano Legislativo deberá efectuar el archivo del mismo.

No obstante, debe aclararse que las disposiciones específicas vetadas son constitucionales pese a los vicios de fondo o de contenido aducidos por el Presidente, pues estos han sido desestimados, lo que equivale a decir que los arts. 3, 4, 5, 6, 7 y 8 D. L. n° 630/2020 son constitucionales. Por ello, si la Asamblea Legislativa pretende aprobar la prestación social a los sujetos normativos hacia los que estaba dirigido el decreto que fue vetado, deberá iniciar un nuevo proceso de formación de la ley. En tal caso, el Presidente de la República no podrá vetar el eventual decreto legislativo aduciendo las mismas razones que esta sala ha desestimado en la presente sentencia. Si esta sala ya ha determinado que el contenido de tales disposiciones³⁹ es constitucional a partir de los argumentos aducidos por el propio Presidente, entonces él ya no podrá vetar esas disposiciones aduciendo los mismos argumentos⁴⁰.

³⁹ Esto aplica para aquellas hipótesis en que el legislador haya decidido cambiar de número la disposición que ha sido declarada constitucional, justamente de forma semejante a lo que sucede con los traslados del control de constitucionalidad por cambio en la redacción de una disposición, cuya justificación estriba en la idea de evitar fraudes a la Constitución.

⁴⁰ Este planteamiento es sustancialmente parecido a lo afirmado por esta sala en la sentencia de 19 de agosto de 2020, controversia 8-2020, cuyo tenor establece lo siguiente: “[...] en el caso en el cual la sala ya se ha pronunciado sobre la emisión de la ley y se encuentre en fase de seguimiento, cuando el Presidente de la República cuestione aspectos de esa ley, que han sido introducidos por el legislador dentro de su libertad de configuración, y que en nada tengan que ver con los parámetros o temas fijados por esta sala, el Presidente de la República sí estaría haciendo un uso correcto del veto por razones de inconstitucionalidad y, por tanto, produciendo el resultado institucional y estado de cosas

Si la Asamblea Legislativa o el Presidente de la República no se atienen al contenido de la presente sentencia, entonces esta Sala de lo Constitucional podrá controlar de oficio, por la vía de resoluciones de seguimiento, el decreto legislativo o el veto presidencial que la infrinja o incumpla. Naturalmente, el cumplimiento no se limita al fallo de la sentencia, sino a todo su contenido, que incluye los *obiter*⁴¹, a las razones de la decisión y al fallo. La sentencia no puede reducirse a una parte de ella, de modo que tales autoridades deberán observar el contenido completo de esta decisión.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en los artículos 138 y 174 de la Constitución, en nombre de la República de El Salvador, esta sala **FALLA**:

1. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio, el Decreto Legislativo n° 630, de 16 de abril de 2020, por la vulneración a los principios de contradicción, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa derivados de los artículos 85 y 135 de la Constitución. La razón es que la Asamblea Legislativa no justificó ni demostró de manera objetiva la urgencia de la dispensa de trámite con que fue aprobado dicho decreto en la sesión plenaria ordinaria n° 98, de 16 de abril de 2020.

2. *Declárase* que los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo n° 630, de 16 de abril de 2020, *son constitucionales* en lo relativo a la presunta violación al derecho a la salud de la población y al principio de separación orgánica de funciones (artículos 65 y 86 de la Constitución, respectivamente). La razón es que la competencia para legislar que corresponde a la Asamblea Legislativa establecida en los artículos 121 y 131 ordinal 5° de la Constitución —en este caso para reconocer obligaciones gubernamentales y beneficios a favor de los profesionales y trabajadores de la salud que trabajen directamente en la atención de pacientes afectados por la pandemia por

deseado. Por consiguiente, el Presidente no podría utilizar el veto para controlar aquellos aspectos de la ley que se considere que incumplen con la sentencia de inconstitucionalidad emitida y que se encuentra en fase de ejecución, porque invadiría la competencia de esta sala para ejecutar lo juzgado (art. 172 inc. 1° Cn.). Fuera de tal supuesto, si el Presidente estima que la ley contiene otros vicios de inconstitucionalidad que, por congruencia, quedarían exentos del control como parte de la verificación del cumplimiento de la sentencia del caso, se encuentra plenamente habilitado para vetar y promover la controversia respecto de esos puntos en específico”.

⁴¹ Sobre el carácter obligatorio de los *obiter dicta* o “dichos de paso”, la resolución de 25 de septiembre de 2014, hábeas corpus 445-2014, se dijo que “[...] si bien este tribunal en la sentencia Inc. 41-2000 del 13/11/2001, expresó la vinculatoriedad de las razones de la decisión —ratio decidendi—, ello no implica que aquellas consideraciones que no son absolutamente necesarias para esta, pero constituyen expresiones interpretativas del tribunal respecto a una disposición constitucional —*obiter dicta*— carezcan de tal característica. Esto último puede evidenciarse en posteriores resoluciones de esta sala, en las cuales se ha afirmado la obligación de los aplicadores jurisdiccionales o administrativos de cumplir con lo ordenado en las reglas adscritas a las disposiciones constitucionales, así como con lo dispuesto en la interpretación de los contenidos de los derechos fundamentales efectuada a través de los procesos constitucionales, entre ellos, los de amparo y hábeas corpus —resolución Inc. 11-2005 ya citada—”.

COVID-19— no interfiere ni es excluyente con la competencia del Órgano Ejecutivo en el ramo de salud para formular la política nacional de salud ni obstaculiza su facultad normativa reglamentaria en dicho ámbito.

3. *Declárase* que los artículos 6, 7 y 8 del Decreto Legislativo n° 630, de 16 de abril de 2020, *son constitucionales* en cuanto a la supuesta transgresión al principio de equilibrio presupuestario establecido en el artículo 226 de la Constitución. La razón es que los artículos 6 y 8 del mencionado decreto son de naturaleza prestacional y, como tales, no requieren de la iniciativa del Órgano Ejecutivo mediante el Consejo de Ministros para ser aprobadas ni inciden en la facultad del Ministerio de Salud de planificación, reforma y ejecución presupuestaria. Por otro lado, aunque el artículo 7 del decreto vetado sí tiene un carácter presupuestario, se trata de un lineamiento general para la orientación del diseño presupuestario, por lo que tampoco constituye una directriz normativa específica que constriña u obstaculice la facultad de planificación y ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud y, por tanto, no incide en el equilibrio presupuestario.

4. *Téngase como efectos* de la presente sentencia lo siguientes: (i) en virtud de la declaratoria de inconstitucionalidad por vicios de forma del citado decreto legislativo, la Asamblea Legislativa deberá proceder al archivo del mismo; y (ii) en caso de que la Asamblea Legislativa pretenda aprobar la prestación social a los sujetos normativos hacia los que estaba dirigido el decreto que fue vetado, deberá iniciar un nuevo proceso de formación de la ley. En este supuesto, el Presidente de la República no podrá vetar el eventual decreto legislativo aduciendo las mismas razones que esta sala ha desestimado en la presente sentencia. Si la Asamblea Legislativa o el Presidente de la República no se atienen al contenido de la presente sentencia, entonces esta Sala de lo Constitucional podrá controlar de oficio, por la vía de resoluciones de seguimiento, el decreto legislativo o el veto presidencial que la infrinja o incumpla.

5. *Certifíquese* la presente sentencia al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, para su conocimiento y efectos consiguientes.

6. *Notifíquese.*

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