**9-2020**

**Controversia**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** San Salvador, a las doce horas con cuarenta y cinco minutos del día cuatro de diciembre de dos mil veinte.

Agrégase al expediente la siguiente documentación: (i) copia simple de la asistencia de la sesión de la Comisión de Salud, de 18 de junio de 2020, de la Asamblea Legislativa; (ii) impresión simple del "Resumen de lo acontecido en la Sesión Plenaria Ordinaria nº 112 de 18 de junio de 2020", (iii) transcripción de las actas nº 87, 88 y 89 de las sesiones celebradas por la Comisión de Salud los días 15 y 18 de junio y 6 de julio de 2020; (iv) certificación del acta de la versión taquigráfica de la sesión plenaria ordinaria nº 117, de 9 de julio de 2020; (v) 6 CD que contienen, según escrito remitido por la Asamblea Legislativa, audios y videos de las sesiones que la citada Comisión de Salud ha llevado a cabo los días 15 de junio y 6 de julio de 2020; (vi) audio y video de la sesión plenaria nº 117, de 9 de julio de 2020; y (vii) escrito de 18 de noviembre de 2020 y anexos.

La presente controversia constitucional se originó por el veto emitido por el Presidente de la República en contra del Decreto Legislativo nº 684, aprobado el 9 de julio de 2020 (D. L. nº 684/2020), que contiene la Disposición Transitoria para la Prórroga de las Funciones de los Representantes del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia, por la presunta vulneración a los arts. 1, 2, 85, 86 y 135 de la Constitución.

**I.** Disposiciones objetadas.

Si bien los cuestionamientos de constitucionalidad que hace el Presidente de la República se dirigen contra la totalidad del D. L. nº 684/2020, tal decreto solo contiene tres artículos, razón por la cual se transcribirán a continuación:

"Art. 1.- Se prorrogan las funciones de los representantes del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia de las Profesiones de Medicina, Odontología, Médico Veterinario y Químico y Farmacia, hasta el 31 de diciembre de 2021".

"Art. 2.- Se prorrogan las funciones de los representantes del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia de las Profesiones de Laboratorio Clínico, Psicología y Enfermería, hasta el 31 de diciembre de 2022".

"Art. 3.- El presente Decreto entrara en vigencia el día de su publicación en el Diario

Oficial”.

Ha intervenido en el presente proceso el Presidente de la República, no así la Asamblea Legislativa, por los motivos que se detallarán en el desarrollo de esta sentencia.

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

*1*. Mediante escrito presentado en la secretaría de este tribunal a las catorce horas y cuarenta minutos del 7 de octubre de 2020, el Presidente de la República manifestó que ya se habían explicado las razones de inconstitucionalidad que motivaron el veto del D. L. nº 684/2020 y que en esta segunda intervención expondría concretamente los argumentos tendientes a establecer la contradicción entre dicho decreto y la Constitución.

Las razones del veto por inconstitucionalidad alegadas por el referido funcionario pueden resumirse así:

*A.* En primer lugar, el D. L. nº 684/2020 contraviene los principios de contradicción, libre debate y discusión, regulados en los arts. 85 y 135 Cn. Acá sostuvo que el respeto al principio democrático y pluralista estatuido en el art. 85 Cn. también se refleja en la actividad productora de leyes que lleva a cabo la Asamblea Legislativa, de manera específica con el cumplimiento de los principios de representación, deliberación y regla de las mayorías para la adopción de las decisiones y publicidad de los actos. En relación con el principio de deliberación (art. 135 Cn.), retomó el desarrollo que esta sala hizo en la sentencia de 21 de agosto de 2009, inconstitucionalidad 24-2003, para recordar que la existencia de una votación en el legislativo es insuficiente para la producción normativa, sino que además es necesario un debate entre los distintos sectores del parlamento, en donde se expongan razones a favor y en contra de la aprobación del proyecto de ley sin la existencia de limitaciones ilegítimas al derecho de participar en la discusión y expresar las opiniones que se consideren pertinentes. De modo que la voluntad estatal se considerará constitucionalmente legítima si los distintos grupos legislativos tuvieron la oportunidad de exponer sus puntos de vista o propuestas sobre dicho proyecto.

Consideró que en este caso la Asamblea Legislativa aprobó el D. L. nº 684/2020 sin escuchar la opinión técnica y especializada del Ministerio de Salud (MINSAL) y del Consejo Superior de Salud Pública (CSSP). Tampoco ha quedado constancia de que se haya realizado un proceso transparente orientado a conocer el punto de vista de los profesionales de las distintas ramas del sector salud. Según el Presidente de la República, el proyecto de decreto fue incorporado en la sesión plenaria del 9 de julio de 2020 y aprobado sin ningún debate en el pleno, lo que refleja

la falta de una labor cognoscitiva, crítica y racional, lo cual se agrava por la ausencia de participación de los representantes de los gremios de la salud, el MINSAL y el CSSP. En esa misma línea sostuvo que aparentemente existió una discusión previa del proyecto en el seno de la Comisión de la Salud de la Asamblea Legislativa, entidad que emitió un dictamen favorable, pero que es un mero cumplimiento formal, porque materialmente no existió una verdadera deliberación.

*B.* En segundo lugar, sostuvo que el D. L. nº 684/2020 infringió el principio de seguridad jurídica (arts. 1 y 2 Cn.). En este punto, inició su argumento transcribiendo lo que se debe entender por seguridad jurídica, a partir de las sentencias de 6 de julio de 2020 y de 15 de junio de 1999, controversia 3-2020 y amparo 197-98, respectivamente. Luego, aseguró que representa una inseguridad jurídica el que la Asamblea Legislativa pretenda sin justificación alguna que los representantes de una instancia pública ejerzan la función que les corresponde por mayor tiempo al que normalmente les correspondería, sin que las instituciones o los referidos representantes hayan sido consultados respecto a las presuntas dificultades que se busca afrontar con la regulación en referencia. Aunado a ello, alegó que con la prórroga por un año más para ejercer el cargo de representante del CSSP y de las juntas de vigilancia se generan dos particularidades. La primera es que se excede del mandato conferido por los electores mediante un proceso de elección directa, igualitaria, secreta y personal; y la segunda es que se priva a los electores de sus derechos a la postulación y elección como representantes de sus respectivas disciplinas.

*C.* En tercer lugar, arguyó que el D. L. nº 684/2020 viola el principio de legalidad (art. 86 Cn.). Al respecto, dijo que la Constitución no establece un mandato expreso de requerir información y opiniones técnicas de los órganos o instituciones con competencias específicas en las materias sobre las cuales las leyes desplegarán sus efectos innovativos, pero esto deriva de la necesaria salvaguarda de otros principios y derechos constitucionales que pueden resultar afectados. En ese sentido, señaló que el art. 10 del Código de Salud prevé el procedimiento que se debe seguir cuando no sea posible la elección de los representantes ante el CSSP y las juntas de vigilancia. Dicha disposición indica que la Asamblea Legislativa elegirá a dichos representantes solo si no se lograre que los miembros profesionales pudiesen realizar tal elección. Para el Presidente de la República, eso significaría que a través del D. L. nº 684/2020 se prorrogó el período en que dichos representantes ejercerán sus funciones y se ignoró la existencia de cauces regulares para la designación de sus miembros una vez que se ha dado la oportunidad a los electores de llevarla a cabo.

Aseguró que la existencia de la pandemia de la COVID-19 no es una razón para dejar de realizar las elecciones de los representantes ante el CSSP y las juntas de vigilancia, ya que estas pueden celebrarse de manera ordenada y segura si se siguen las medidas sanitarias de distanciamiento físico y se utilizan mascarillas, gafas protectoras, alcohol gel, entre otros. Por último, concluyó que el actuar de la Asamblea Legislativa excede las facultades que le son reconocidas por la Constitución, "en contravención al principio de seguridad jurídica y al principio de legalidad, establecidos en los arts. 1 y 2, y 86 inciso final de la Constitución de la República […]".

*2. A.* La Asamblea Legislativa presentó su informe de modo extemporáneo, por lo que las razones que haya manifestado para justificar la constitucionalidad del decreto impugnado no serán analizadas. Tal decisión es consecuencia de la línea jurisprudencial consolidada sobre la preclusión de los actos procesales. Así, se recuerda que la idea de proceso está asociada a la existencia de una serie de etapas concatenadas entre sí, donde cada una de ellas es presupuesto de la siguiente, todas destinadas a la realización de determinados actos procesales. Tal aspecto es el que justifica la idea de preclusión, con arreglo a la cual los actos procesales –si los intervinientes quieren que produzcan los efectos que están llamados a cumplir– necesariamente deben llevarse a cabo dentro de la oportunidad que la ley o la resolución judicial determinen. Uno de los supuestos para que opere la preclusión es el del vencimiento del plazo previsto en la ley o establecido por medio de una decisión judicial dentro del cual debe ejercerse un derecho o carga procesal.

Si se quiere prevenir un efecto negativo dentro del proceso, es ineludible que la actuación procesal pertinente se lleve a cabo en el intervalo de tiempo que corresponde. Cuando ello no se hace así, el planteamiento que se haga posteriormente no debe ser tenido en cuenta por el tribunal que conoce del proceso. De esta forma, cuando la controversia constitucional ha sido admitida a trámite, la sala debe conferir audiencia al Presidente de la República dentro del plazo de diez días hábiles para que exponga las razones en que justifica su veto por inconstitucional y también debe conferir audiencia a la Asamblea Legislativa a fin de que esta lo rinda en el mismo plazo concedido al Presidente.

*B.* La notificación del auto por el que se requirió el informe a la Asamblea Legislativa en el presente proceso se realizó a las quince horas con cincuenta y un minutos del 7 de octubre de 2020. Según el principio de legalidad procesal, las formalidades con que deben realizarse los actos procesales o deben computarse los plazos establecidos en la ley son imperativas, de manera que

los intervinientes o partes procesales, aun cuando se tratare de un órgano de Estado, no pueden alterarlas a su arbitrio. En ese sentido, el plazo mencionado precluyó el 21 de octubre de 2020, lo que indica que la Asamblea Legislativa presentó su informe extemporáneamente, razón por la cual no será analizado en la presente sentencia.

*3.* Por auto de 4 de noviembre de 2020, se requirió a la Asamblea Legislativa que remitiera a esta sala los soportes que documentaran las sesiones de la Comisión de Salud nº 87, 88 y 89, de fechas 15 y 18 de junio, y 6 de julio de 2020, así como de la sesión plenaria ordinaria nº 117, de 9 de julio de 2020; en particular, se le solicitó remitir los videos, los audios y la certificación de la transcripción de las actas de dichas sesiones de la comisión y de la sesión plenaria. Dicha autoridad hizo llegar la documentación requerida el 18 de noviembre de 2020. El requerimiento hecho a la Asamblea Legislativa se fundamentó en la aplicación analógica del art. 9 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, disposición legal establecida para el proceso de inconstitucionalidad[1].

Y en vista de la aplicación analógica de tal disposición al proceso de controversia, se aclaró que, aunque el plazo de 15 días dentro del cual se debe emitir la sentencia que dirime la controversia se cuenta después de la presentación de los informes solicitados al Presidente de la República y de la Asamblea Legislativa o después de la finalización del plazo que se le confiere a las referidas autoridades para que expongan las razones que justifican el veto y la ratificación que se hace de él, lo cierto es que tal interpretación no había considerado la posibilidad de que en el proceso de controversia fuera necesario que se ordenaran diligencias para mejor proveer. Por ello, se sostuvo que: "[…] como regla general, deberá entenderse que el plazo de 15 días hábiles para pronunciar sentencia deberá contarse desde que el proceso ha quedado para sentencia, tras la presentación de

[1] En el referido auto de 4 de noviembre de 2020, pronunciado en este proceso, se indicó que la inconstitucionalidad y la controversia constitucional presentan similitudes y diferencias, y que la existencia de propiedades relevantes similares entre ambos procesos justifica la aplicación analógica de las disposiciones que regulan el proceso de inconstitucionalidad al proceso de controversia, cambiando lo que se deba de cambiar. Entre las similitudes entre uno y otro proceso, se mencionaron las siguientes: (i) La inconstitucionalidad y la controversia son procesos constitucionales de control abstracto, de modo que el control que realiza la Sala de lo Constitucional está desligado de las afectaciones concretas que haya sufrido un ciudadano como producto de la aplicación de la disposición que la sala controla; (ii) en la inconstitucionalidad y la controversia se pueden alegar la infracción a vicios de forma y vicios de contenido; (iii) la demanda de inconstitucionalidad o escrito que da lugar al veto, pueden ser rechazados en el inicio del proceso, es decir, al momento en que la Sala de lo Constitucional realiza su examen liminar; (iv) en ambos procesos se pueden modular los efectos de la sentencia, pero se debe tener en cuenta que en el veto se trata del control constitucional de un proyecto de ley que, podría convertirse en ley vigente; y (v) en ambos procesos la Sala de lo Constitucional puede requerir la práctica de prueba para mejor proveer siempre que la considere indispensable para resolver el problema jurídico que se le presenta, como parte del ejercicio de sus competencias.

los citados informes o desde que haya transcurrido el plazo para presentarlos. Pero, en casos en que sea necesario ordenar diligencias previo a emitir la sentencia, dicho plazo deberá contarse desde que este tribunal haya practicado o recibido aquello que fuere ordenado".

**III.** Depuración de la Controversia.

Aunque el examen liminar se realiza en el momento de admitir o no a trámite una controversia constitucional, esto no representa un impedimento para que esta sala identifique, a partir de la discusión del tema procesal y de los argumentos de los intervinientes, defectos en el planteamiento de la controversia que no fueron detectados en la etapa inicial del proceso. En tales supuestos, este tribunal puede advertir las deficiencias y rechazar su análisis durante el procedimiento. En ese sentido, se observa que el Presidente de la República considera que el D. L. nº 684/2020 contraviene simultáneamente el principio de seguridad jurídica (arts. 1 y 2 Cn.) y el principio de legalidad (art. 86 Cn.). Con respecto a ello, es pertinente recordar que "[…] ante la invocación simultánea de disposiciones constitucionales que contienen preceptos genéricos y otros más concretos, y en los cuales se refleje la misma confrontación normativa, es de mayor sujeción para el fallo dar preferencia a estas últimas […]"[2].

En el presente caso, la seguridad jurídica es un parámetro de control más genérico que el principio de legalidad, debido a que este es una manifestación de aquella. Por ello, el análisis debe realizarse solo con respecto al principio de legalidad –parámetro de control concreto–, *debiéndose rechazar el veto presidencial mediante la figura del sobreseimiento (art. 31 nº 3 LPC, de aplicación supletoria al proceso de controversia) en relación con el principio de seguridad jurídica –parámetro de control genérico–, y así será declarado en el fallo de esta sentencia*.

**IV.** Problema jurídico y orden temático de la sentencia.

*1.* En esencia, el problema jurídico que debe resolverse en esta decisión consiste en determinar si el D. L. nº 684/2020 infringe, por un lado, los arts. 85 y 135 Cn., debido a que fue aprobado sin ningún tipo de debate, contradicción y discusión por el Pleno de la Asamblea Legislativa, lo cual se ve agravado en la medida en que los representantes de los gremios del sector salud, el MINSAL y el CSSP no participaron en ese eventual debate; y, por el otro, si la Asamblea Legislativa violó el art. 86 inc. final Cn., porque al parecer soslayó la existencia de un procedimiento legal para la elección de los representantes del CSPP y de las juntas de vigilancia, procediendo en su lugar a la emisión y aprobación del decreto impugnado, que prevé la prorroga

[2] Resolución de 11 de mayo de 2005, inconstitucionalidad 11-2004.

del período en que dichos representantes ejercerían funciones.

*2.* Sobre esa base, el núcleo de esta decisión consistirá en estudiar: (V) el concepto de Constitución como límite al ejercicio de la producción normativa; a continuación, (VI) los vicios formales en que se puede incurrir en la aprobación de una ley, con especial énfasis en el principio de debate público parlamentario; y, luego, (VII) el principio de legalidad. Por último, (VIII) se resolverá el problema planteado.

**V.** El concepto de Constitución como límite al ejercicio de la producción normativa.

*1.* Sobre el concepto de Constitución y el fundamento de su supremacía, esta sala ha reiterado que el punto de partida para el establecimiento de una Constitución se encuentra en el poder de la comunidad política para disponer sobre sí misma[3]; es decir, en la voluntad conjunta vinculante de la soberanía que reside en el pueblo, expresada directamente por medio del poder constituyente originario, que se objetiva y racionaliza en dicha Ley Fundamental. Así, la Constitución representa el momento inaugural del Estado o el punto a partir del cual se establece la orientación que han de seguir los sujetos encargados de ejercer las competencias por ella conferidas[4]. Sin embargo, la Constitución no es la mera codificación de la estructura política superior del Estado salvadoreño, sino que parte de un determinado supuesto y con un determinado contenido. Ese supuesto radica en la soberanía popular o poder constituyente del pueblo (art. 83 Cn.) y su contenido está integrado esencial y básicamente por el reconocimiento de la persona humana como el origen y 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 Estado. En la Constitución reside la capacidad para convocar la adhesión de los miembros de la comunidad, como supuesto básico y elemento esencial del Estado y de su existencia, de modo que ella cumple una función integradora de la unidad política de acción estatal. De todo lo anterior deriva que en El Salvador rige un concepto jurídico-normativo de Constitución, es decir, la noción de Constitución como norma jurídica superior. Ello significa que esta es

---

[3] Ej., en las sentencias de 14 de febrero de 1997, de 20 de julio de 1999 y de 1 de abril de 2004, inconstitucionalidades 15-96, 5-99 y 52-2003, respectivamente; y resoluciones de 14 de octubre de 2003 y 27 de abril de 2011, inconstitucionalidades 18-2001 y 16-2011, por su orden.

[4] Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, 15ª, 2016, p. 71.

efectivamente un conjunto de normas jurídicas, con características propias y peculiares, y con una connotación jerárquica que las distingue del resto: son las normas supremas del ordenamiento jurídico. Esto se debe a que la Constitución es la expresión jurídica de la soberanía y por eso no puede ser únicamente un conjunto de normas que forman parte del ordenamiento jurídico, sino que tal cuerpo de normas es precisamente el primero y el fundamental de dicho ordenamiento.

La supremacía constitucional radica entonces en la legitimidad política cualificada de la Constitución, como emanación directa del poder constituyente y como racionalización del poder soberano del pueblo para controlar –y, por tanto, limitar– a los órganos constituidos, con el fin ulterior de garantizar la libertad de los titulares de dicha soberanía[5]. En consecuencia, la Constitución es el parámetro de validez del resto de fuentes normativas del ordenamiento; es decir, que ella tiene la aptitud para regular en su forma y contenido tanto la producción de normas infraconstitucionales como los actos y omisiones de particulares y entidades estatales. Dicha cualidad –también llamada fuerza normativa– tiene dos manifestaciones muy acentuadas en la Constitución. Por un lado, su fuerza jurídica activa, que significa la capacidad de las disposiciones constitucionales para intervenir en el ordenamiento jurídico creando derecho o modificando el ya existente; y, por el otro, la fuerza jurídica pasiva, que implica la capacidad de resistirse a las modificaciones pretendidas por normas infraconstitucionales[6].

De este modo, cualquier expresión de los órganos constituidos que contradiga el contenido de la Constitución puede ser invalidada, independientemente de su naturaleza –concreta o abstracta– y de su origen normativo –interno o externo–, cuando se oponga a los parámetros básicos establecidos por la comunidad para alcanzar el ideal de convivencia trazado en la norma fundamental.

*2.* La Constitución es un sector del ordenamiento jurídico especial, porque es la máxima expresión jurídica de la soberanía[7]. Se trata del conjunto de normas jurídicas fundamentales que ocupan la cúspide dentro del sistema de fuentes, por lo que los diversos niveles normativos están subordinados a ella, en su forma y en su contenido. La Constitución, pues, disciplina la producción

---

[5] Riccardo Guastini, "Sobre el concepto de Constitución", en *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 2012, pp. 94-95.

[6] Francisco Balaguer Callejón y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, 11ª ed., 2016, p. 103.

[7] Con respecto a la importancia de la soberanía, Pérez Luño ha expuesto que "[l]a actuación normativa del principio de la soberanía popular es una condición para la democratización efectiva de los distintos poderes e instituciones del orden estatal. Se dirige a garantizar que cualquier ejercicio del poder por parte de los órganos del Estado se hará en virtud de su previa legitimación popular y en interés del pueblo" (Antonio Enrique Pérez Luño, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 7ª ed., 2001, pp. 204-205.

de las fuentes del Derecho. Y lo hace mediante dos vías: la primera, atribuye competencias a ciertos órganos estatales y entes públicos para producir disposiciones jurídicas –ejs., leyes, ordenanzas, reglamentos–; y, la segunda, enuncia –expresa o implícitamente– criterios de ordenación que aseguran la armonía o coherencia del conjunto[8]. La subordinación de las fuentes normativas que se producen con base en esas vías posee un doble carácter: uno formal y otro material o de contenido. El primero consiste en que la producción de una fuente se haga por los órganos competentes y por medio del procedimiento que la Constitución determina; el segundo alude a que la Ley Suprema prefigura el contenido de las normas jurídicas. Entonces, la Constitución prevé una doble limitante para los órganos encargados de la producción normativa. Estos solo pueden producir Derecho de acuerdo con los procedimientos que la Constitución ha estatuido para tal efecto y, además, las únicas normas que pueden formar parte del ordenamiento jurídico son las que sean compatibles con las normas constitucionales. Los vicios de constitucionalidad son, por tanto, formales y materiales –o de contenido–. Y puesto que la Asamblea Legislativa es el órgano competente para emitir leyes, debe admitirse que el ejercicio de su función legislativa es limitado formal y materialmente.

**VI.** Vicios formales que se pueden suscitar en la aprobación de una ley. El principio de debate público parlamentario.

La infracción o violación a los límites constitucionales formales y materiales da lugar a una inconstitucionalidad. La inconstitucionalidad es formal cuando el órgano productor, generalmente la Asamblea Legislativa, infringe las reglas que determinan los órganos competentes, los procedimientos y los ámbitos de validez indicados en la Constitución. La inconstitucionalidad es material cuando el contenido de la Constitución es incompatible con el contenido de las normas jurídicas sugeridas como objeto de control[9]. En relación con los vicios formales, en la sentencia de 30 de noviembre de 2011, inconstitucionalidad 11-2010, este tribunal expuso que el proceso de formación de ley está integrado por las siguientes etapas: (i) fase de iniciativa de ley (art. 133 Cn.); (ii) fase legislativa (arts. 131 nº 5, 134 y 135 Cn.); (iii) fase ejecutiva, que comprende la sanción y promulgación (arts. 135, 137, 138, 139 y 168 nº 8, y (iv) la publicación, que da lugar al plazo establecido para la obligatoriedad de la ley (art. 140 Cn.). La configuración constitucional y global de dicho proceso está regida por el pluralismo de la sociedad.

---

[8] Ej., sentencia de 30 de junio de 1999, inconstitucionalidad 8-96.
[9] Ej., sentencia de 1 de febrero de 1996, inconstitucionalidad 22-96.

En efecto, los principios democrático y pluralista no solo despliegan sus efectos en el acto de la elección de quienes integran la Asamblea Legislativa, sino también en el funcionamiento de esta. En la sentencia de inconstitucionalidad 11-2004, ya citada, esta sala consideró que el principio democrático en la actividad del Órgano Legislativo se manifiesta "mediante el cumplimiento de las propiedades definitorias de la institución legislativa: (i) el principio de representación; (ii) el principio de deliberación; (iii) la regla de las mayorías para la adopción de las decisiones; y (iv) la publicidad de los actos. De esta manera, todo procedimiento legislativo debe garantizar las actividades que potencien el debate, la transparencia, la contradicción y la toma de decisiones tan esenciales en la actividad legislativa. De ahí que 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, situación que afecta a la validez de la decisión que en definitiva se adopte, independientemente de su contenido".

Al examinar las distintas etapas dentro del proceso de formación de ley, se puede observar que la fase legislativa está regida por el principio deliberativo. Al respecto, este tribunal ha dicho 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. De lo anterior se deduce la necesidad que la intervención de los distintos grupos parlamentarios, reflejados en los trabajos de las respectivas comisiones y en las discusiones en el pleno, se garantice por medio de los principios democrático, pluralista, de publicidad, de contradicción y libre debate, bajo el imperio de la seguridad jurídica […]"[10]. En esta fase legislativa quedan comprendidas, a tenor de la cita, los trabajos de las comisiones pertinentes y la discusión en el pleno de la Asamblea Legislativa. Si la jurisprudencia constitucional ha subrayado este nexo de implicación, entonces ni una ni otra pueden ser omitidas en la aprobación de una ley. Esta sala ha destacado el rol que las comisiones legislativas cumplen en el proceso de formación de la ley, al afirmar que el dictamen favorable del proyecto de ley debe ser aprobado por la comisión, y solo hasta entonces el pleno legislativo estará habilitado para debatir o discutir el proyecto.

Según la resolución de 6 de junio de 2011, inconstitucionalidad 15-2011, "[…] los proyectos de ley deben ser sometidos a libre debate, una vez aprobados los dictámenes favorables […]" (itálicas suprimidas). En consecuencia, por regla general, este tribunal puede controlar la

[10] Ej., sentencia de 30 de junio de 1999, inconstitucionalidad 8-96.

constitucionalidad, por vicios de forma, de un decreto cuando en el legislativo haya sido aprobada, interpretada auténticamente, reformada o derogada una ley, sin que exista un dictamen favorable a esta. Naturalmente, de lo afirmado en último término se sigue que la exigencia de un dictamen favorable al proyecto aprobado por la comisión de que se trate no opera en forma definitiva, a lo todo o nada, como si se tratare de una condición necesaria y suficiente, o absoluta. Es posible, que en algunos casos esté justificado omitir el dictamen favorable para que el proyecto de ley pueda ser considerado por el pleno legislativo. Según la jurisprudencia de esta sala, ello es admisible cuando se imponga la urgencia en aprobarlo. En efecto, la exigencia del dictamen favorable de parte de la comisión puede dispensarse, "[…] lo cual solamente puede darse en aquellos casos en que se presente una urgencia objetivamente demostrable y que esté debidamente justificada"[11].

En tal supuesto, dado que la dispensa de trámite –o sea, omitir la exigencia del dictamen favorable aprobado por la comisión– es la excepción al trámite normal, la Asamblea Legislativa corre con la carga de argumentar por qué en ese caso es necesario suprimir esa subetapa de la etapa legislativa. Dicho órgano estatal es quien, en principio, debe evaluar la urgencia de aprobar un proyecto de ley. Sobre todo, cuando uno de los diputados así lo exija. El énfasis puesto en este último caso se basa en que las decisiones de la mayoría parlamentaria deben respetar los derechos de las minorías parlamentarias. Y cuando las decisiones de aquellas afecten a estas, deben estar justificadas. Hay que recordar que el principio democrático exige que en la actividad legislativa exista un respeto al método utilizado en la formación de la decisión. Según esta noción de democracia formal, la democracia consiste en un método de formación de las decisiones públicas, y precisamente en el conjunto de las reglas que atribuyen a la mayoría parlamentaria el poder para tomar decisiones. Esta idea identifica a la democracia con el régimen político, es decir, las formas y procedimientos idóneos para garantizar que las decisiones adoptadas sean expresión de los representantes de la voluntad popular. Se refiere concretamente al quién –los representantes del pueblo– y al cómo –la regla de la mayoría–, con independencia de sus contenidos.

Pero esa dimensión formal del principio democrático es insuficiente, al menos como un método constitucionalmente admisible. Y la razón para ello es que la decisión de la mayoría, en una democracia, necesita de límites sustanciales, porque, de lo contrario, siempre es posible que con métodos democráticos se supriman los propios métodos democráticos[12]. La democracia,

---

[11] Resolución de inconstitucionalidad 15-2011, ya citada.

[12] Sobre la distinción entre democracia formal y democracia sustancial, véase a Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 1995, pp. 864-866.

entendida solo en su aspecto formal, podría permitir la afectación o supresión subrepticia y reiterada de derechos fundamentales que corresponden a la minoría. Entonces, el proceso de formación de la ley, junto con el respeto de las etapas indicadas en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional, es solo la primera e imprescindible condición de una ley aprobada. Su validez está determinada por las normas constitucionales que disciplinan las formas de producción de las decisiones del pleno legislativo. El cumplimiento a la totalidad de estas normas es suficiente y necesario para garantizar la validez formal de las leyes y, en general, de las decisiones tomadas por dicho órgano. Sin embargo, cuando el pleno se dispone a excepcionar una de esas reglas tiene la obligación de justificarlo, sobre todo cuando es increpado para hacerlo. Dado que lo excepcional va contra la regla, es indispensable argumentarlo.

La validez formal de la fuente emitida depende de esa justificación o, por lo menos, de las condiciones adecuadas, creadas o fomentadas, para permitir la discusión de las razones –de la urgencia– en que se basa la dispensa de trámite. Un ejemplo paradigmático en la jurisprudencia constitucional es el sobreseimiento de 13 de marzo de 2015, inconstitucionalidad 152-2013, en el cual, la Jueza de Paz de Conchagua inaplicó, por vicio de forma, la Ley Especial para la Garantía de la Propiedad o Posesión Regular de Inmuebles (LEGPPRI), contenida en el Decreto Legislativo nº 23, de 20 de mayo de 2009, publicada en el Diario Oficial nº 94, tomo 383, de 25 de mayo de 2009, por la supuesta violación a los arts. 85 inc. 1º y 135 inc. 1º Cn. Los argumentos de la juzgadora fueron que la ley se aprobó con dispensa de trámite, sin que se haya aducido ningún argumento que justificara la aprobación del proyecto de ley. Con base en el informe de la autoridad demandada, se verificó que "[…] la petición de dispensa de trámite por urgencia en la discusión y aprobación de la LEGPPRI en la sesión plenaria del [20 de mayo de 2009], fue sometida al pleno legislativo con la justificación de los motivos por los que se solicitaba la dispensa. Dicha solicitud fue discutida y posteriormente aprobada por el pleno". De ahí que el proceso se sobreseyó por este motivo de inconstitucionalidad aducido por la citada jueza.

Esto demuestra que la validez formal de una ley aprobada con dispensa de trámite está condicionada a que en el pleno legislativo exista o se posibilite una discusión que verse sobre la urgencia de la aprobación. La idea es que sean los mismos diputados de la Asamblea Legislativa los que determinen si las razones aducidas en favor de la urgencia justifican eximir el paso del proyecto de ley por la comisión. Si bien el examen de la urgencia de una propuesta de ley sometida a dispensa de trámite corresponde a dicha asamblea, este tribunal tiene la competencia para

determinar la constitucionalidad de las valoraciones efectuadas por el Legislativo, debido a que son los principios constitucionales mencionados que establecen los límites de la labor legislativa. Es claro que esto solo puede suceder cuando existan razones que sea posible considerar. En definitiva, si una ley se aprueba con dispensa de trámite sin que la referida Asamblea Legislativa haya sometido a debate las razones de la urgencia –único caso genérico que puede justificar dicha dispensa–, habría un vicio de forma en su emisión y, por tanto, el decreto legislativo aprobado sería inconstitucional.

**VII.** El principio de legalidad o de juridicidad.

En la doctrina se ha afirmado que el principio de legalidad, manifestación más arraigada y principal del Estado de Derecho, surgió de la confluencia de dos postulados liberales creados durante los siglos XVIII y XIX. En primer lugar, era urgente la expulsión de la arbitrariedad de los modelos políticos posrevolucionarios, y esto solo podía lograrse desde el señorío de la ley que desterrase la nuda voluntad de un solo hombre. Se buscó entonces que el sistema de gobierno basado en las decisiones subjetivas del príncipe absolutista y de sus agentes sea cambiado por un régimen general, objetivo, igualitario y previsible. Adicionalmente, se trasladó el centro de gravedad de la soberanía hacia el pueblo y sus representantes democráticamente elegidos, modificación sustancial que supuso la implantación de la vinculación obligatoria de todos los representados al producto normativo creado por estos mandatarios del soberano: la ley[13]. Aunque ciertos planteamientos de algún sector de la doctrina intentaron demostrar una dicotomía del principio –legalidad formal *vs*. legalidad material– en pos de formar un ámbito de aplicación concreto y una mayor didáctica en las correspondientes explicaciones, debe reconocerse que la tendencia actual acepta la unidad monolítica de caracteres y componentes de la figura.

En torno al mencionado principio, este tribunal ha reconocido su anclaje constitucional en el art. 86 inc. 3º Cn., según el cual "[l]os funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley". El principio de legalidad implica un vínculo positivo para los órganos del Estado y los entes públicos, según el cual solo pueden hacer aquello que la ley les permite. Esto es diferente en el caso de los ciudadanos a quienes la ley genera un vínculo negativo, de modo que pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíba hacer. De ahí que la concepción del principio de legalidad haya sufrido una evolución importante, al grado

[13] Orlando Vignolo Cueva, *Cláusula del Estado de Derecho y principio de legalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, p. 791.

que en la actualidad no solo los Órganos Ejecutivo y Judicial estén sometidos a los mandatos jurídicos derivados de la ley, sino el mismo Órgano Legislativo está sometido a esta.

Cuando el principio de legalidad alude al vocablo "ley" no debe entenderse como equivalente a ley formal, sino que se extiende al sistema jurídico considerado en su unidad. Con mayor precisión, los funcionarios del gobierno están vinculados a las fuentes del Derecho que el orden jurídico salvadoreño reconoce. Es por esa razón que, para referirse a la vinculación de los entes estatales y públicos al orden jurídico, este tribunal ha utilizado en ciertos casos la expresión: "principio de juridicidad". La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el principio de juridicidad tiene una formulación general, porque se erige como un parámetro para controlar la actuación de los órganos constituidos que puedan resultar lesivos de los derechos fundamentales de las personas[14]. También ha dicho que las violaciones a los derechos no solo pueden provenir de la administración, sino también del propio legislador –a través de la expedición de leyes inconstitucionales– o del órgano jurisdiccional –como consecuencia del margen de discrecionalidad propio de su labor–.

**VIII.** Resolución del problema jurídico.

*1.* El primer motivo de inconstitucionalidad en que el Presidente de la República fundamenta su veto atiende a dos vías. Una es que el proyecto vetado fue incorporado en la sesión plenaria del 9 de julio de 2020 y aprobado sin ningún debate en el pleno; y la otra es que en esa fase del proceso de formación de ley no existió participación de los representantes de los gremios de la salud, del MINSAL y del CSSP.

*A.* En relación con la ausencia de debate previo a la aprobación del D. L. nº 684/2020, se observa que, según la transcripción de las actas nº 87, 88 y 89, de 15 y 18 de junio y 6 de julio de 2020, respectivamente, en la Comisión de Salud de la Asamblea Legislativa se recibió el expediente 2066-6-2020-1 que consistía en una moción para la elaboración de la "Ley Transitoria de Postergación de la elección de los representantes de los gremios de Medicina, Odontología, Medicina Veterinaria, y Químico y Farmacia ante el Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia", en la cual se acordó que un equipo técnico revisaría la propuesta. En la segunda sesión de la Comisión de Salud, se dio lectura a la propuesta del equipo técnico y en relación con dicho expediente y se acordó que cada grupo parlamentario realizara las consultas sobre el tema. En la tercera sesión, la comisión escuchó al equipo técnico que sugirió una prórroga

[14] Ej., sentencia de 20 de enero de 2009, inconstitucionalidad 65-2007.

de las funciones de los representantes de las profesiones mencionadas en el CSSP y de las juntas de vigilancia por un año. En esta última acta –la número 89– se hizo constar que la Comisión de Salud procedió al "análisis y discusión" de la propuesta sin hacer explícitas las intervenciones de los diputados que conforman la comisión. Al final la moción se aprobó con seis votos favorables, salvo la objeción del diputado Reynaldo López Cardoza, quien requirió que la prórroga se realizare por un lapso de seis meses y no un año.

Luego, al examinar el acta de la versión taquigráfica de la sesión plenaria ordinaria nº 117, celebrada el 9 de julio de 2020, se advierte que el Presidente de la Asamblea Legislativa le concedió la palabra a la diputada Vilma Ester Salamanca Funes, para que procediera a la lectura del dictamen nº 29 de la Comisión de Salud, el cual contenía la "Ley Transitoria de Postergación de la Elección de los Representantes de los Gremios de Medicina, Odontología, Medicina Veterinaria y Químico Farmacia ante el Consejo Superior de Salud Pública y las respectivas Juntas de Vigilancia". Una vez leído dicho dictamen, el Presidente de la Asamblea Legislativa se limitó a señalar que el mismo era favorable y que "no hay petición en el uso de la palabra", por lo que procedió a someterlo a votación y obtuvo cincuenta y ocho votos favorables.

En ese sentido, este tribunal entiende que, si bien el D. L. nº 684/2020 fue aprobado sin una extensa actividad deliberativa por parte de los diputados de la Asamblea Legislativa, sí fue potenciada la posibilidad de la contradicción y el libre debate que es necesario para la formación de la voluntad estatal en forma de ley. Esto se hace patente en la medida que el decreto vetado fue leído ante el pleno legislativo en su totalidad y los diputados tenían la posibilidad de promover la discusión, intercambio de ideas y el libre debate, en caso de no estar de acuerdo con el contenido del decreto cuestionado. A diferencia de lo sostenido por el Presidente de la República, es preciso destacar que el diseño estructural del proceso de formación de ley previsto en el art. 135 Cn. exige que no existan circunstancias que le impidan a los diputados producir un debate en relación con los proyectos de ley que quieren aprobar, como cuando estos ni siquiera se leen o cuando no se le concede la palabra a un legislador que solicita opinar al respecto. De esta forma, en el caso del D. L. nº 684/2020, los diferentes grupos legislativos tuvieron la oportunidad real y libre de exponer sus puntos de vista o propuestas, luego de que el proyecto fue leído. *Por esa razón este tribunal considera que dicho producto normativo fue aprobado con observancia del art. 135 Cn. y se deberá declarar su constitucionalidad con respecto a este punto*.

*B.* Con respecto a la aprobación del D. L. nº 684/2020 sin que la Asamblea Legislativa haya

escuchado la opinión del Ministerio de Salud y del CSSP, este tribunal considera procedente aclarar los siguientes puntos:

La Constitución de la República reconoce la existencia de una democracia de tipo representativa (art. 85 Cn.), la cual consiste en que los ciudadanos no ejercen directamente el gobierno del Estado, sino que se sirven de unos representantes a los que eligen para que estos lleven a cabo el ejercicio –no de la soberanía, porque esta reside siempre en los representados– de dicho gobierno. Tales representantes si bien no están sujetos a mandato imperativo alguno, serán responsables ante sus representados, quienes ejercerán sobre ellos un control. La noción de democracia representativa apela a la idea de que las deliberaciones colectivas, o sea, las deliberaciones que afectan a toda la comunidad, sean tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito; pero que incorpora siempre la idea abstracta de que el pueblo está presente de algún modo en las acciones de su gobierno[15]. En ese sentido, un sistema que se precia de ser democrático obtiene su legitimidad mediante la elección de unos representantes que son los destinados a realizar las actividades de gobierno. Aunque esto no quiere decir que la representación política equivale a representación de voluntades, como si se tratase de ejercer un mandato de derecho privado.

Dicho con otras palabras, la representación política es una forma de gobierno que hace posible la incidencia de los ciudadanos en la vida del Estado, mediante otros democráticamente electos que ejercerán las funciones estatales. La existencia de un procedimiento electivo institucionalizado resulta indispensable para poder afirmar que la representación es democrática. Es decir, para calificar a un sistema electoral como representativo es necesario que la elección no sea una mera ficción, sino que es necesario que el proceso electivo se desarrolle en un ambiente de competencia y pluralismo, y de pleno respeto a los derechos de todos los intervinientes, principalmente sin abuso de poder y ejercicio de actos de violencia o intimidación.

Esto no significa que solo la opinión de los representantes sea la relevante en un Estado de Derecho. Por el contrario, el Derecho Constitucional reconoce la importancia que adquiere la opinión y participación de un pueblo debidamente informado en la toma de decisiones políticas. Sin embargo, el argumento del Presidente de la República parecería orientado a exigir que, para que la Asamblea Legislativa pueda emitir decisiones políticas relevantes, sea siempre necesaria la opinión de un área especializada del saber. De aceptarse esta idea el legislativo no podría emitir

[15] Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, 1985, p. 56.

ninguna ley en materia de educación hasta que representantes del Ministerio de Educación se presentaran a emitir una opinión. Tampoco se podría aprobar un proyecto de ley en materia de política criminal, si el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública no emitiera una opinión sobre la misma. De ser así, el proceso de producción normativa se vería seriamente afectado.

Este tribunal es consciente de que el avance de los sistemas democráticos exige erradicar la idea de los representantes de los órganos constituidos como miembros totalmente autónomos que no rinden cuenta de sus actos a sus representados. Por el contrario, la participación y opinión ciudadana en la toma de decisiones políticas es fundamental en un Estado de Derecho. Sin embargo, tal como el constituyente diseñó el sistema democrático, la democracia participativa –entendida como la introducción de elementos de participación ciudadana como referendos, iniciativas populares, revocaciones de mandato, etc.– no es de naturaleza preceptiva[16], y solo puede reconocerse en los límites que la Constitución ha erigido, de modo que la Asamblea Legislativa puede –fáctica y normativamente– requerir la opinión de entes especializados cuando así lo considere conveniente, con el propósito de que el producto normativo pueda satisfacer en mayor medida las exigencias sociales, políticas o económicas que motivaron su adopción, pero en caso de no ocurrir así no se quebranta ninguna norma constitucional.

En conclusión, *dado que no se demostró que el D. L. nº 684/2020 ha violado las exigencias derivadas de los principios de contradicción, libre debate y discusión (art. 85 y 135 Cn.), por la ausencia de opinión del Ministerio de Salud y del CSSP en la fase de debate público, este tribunal declarará que dicho decreto legislativo es constitucional en relación con esta razón del veto*.

*2.* En lo que respecta a la posible infracción al principio de legalidad, tal como lo expone el Presidente de la República, el art. 10 del Código de Salud establece el procedimiento para la elección de los representantes del CSSP y de las juntas de vigilancia. Según dicho precepto, el CSSP deberá hacer una convocatoria con treinta días de anticipación para celebrar la elección,

[16] Por ejemplo, en la sentencia de 6 de julio de 2020, controversia 3-2020, el Presidente de la República alegó que al emitir el Decreto Legislativo 621, aprobado por la Asamblea Legislativa el 1 de abril de 2020, dicho órgano de Estado debió consultar al Órgano Ejecutivo en el ramo de salud antes de emitir el citado decreto, porque a este le correspondía la realización de las actividades relacionadas con la conservación y restablecimiento de la salud. Además, consideró que el mencionado decreto debió hacerse de conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, porque este último es el encargado de la asistencia de los salvadoreños que se encontraban en el exterior y que deseaban retornar al país. Este tribunal consideró que la protección de los derechos fundamentales no puede estar supeditada a la existencia o no de la opinión de dichos funcionarios. Por el contrario, reconoció que al legislador le corresponde un papel determinante en la disciplina normativa de los derechos fundamentales. De igual forma el ejercicio de las normas que confieren poder a la Asamblea Legislativa no puede estar supeditada a que entes especializados o miembros de la sociedad civil rindan su opinión sobre la conveniencia o no de la aprobación de una ley.

mediante un aviso que se publicará en el Diario Oficial y otro que se publicará en dos diarios de mayor circulación. Pero, además, detalla qué debe contener el aviso y al mismo tiempo exige que los profesionales electores estén al día en el pago de la anualidad que les corresponde para poder emitir el sufragio. En resumen, la citada disposición prevé los requisitos para poder participar como votante en la elección, quién es la autoridad que debe desarrollar el proceso de elección y cuál es el procedimiento que se debe seguir para la elección de las autoridades del CSSP y de las juntas de vigilancia.

Si bien con la emisión de dicho decreto se extiende el período de tiempo en que los representantes del CSSP y de las juntas de vigilancia de las áreas de medicina, odontología, médico veterinario, químico y farmacia, laboratorio clínico, psicología y enfermería ejercerán sus funciones, esto no implica volver nugatorio el derecho de los profesionales de dichas ciencias de la salud para acudir a las elecciones y elegir a sus representantes para el período respectivo, siempre y cuando se observe el procedimiento estatuido en el Instructivo para la mencionada elección. Por el contrario, este tribunal advierte que el art. 10 del Código de Salud reconoce la competencia del CSSP –competencia estatuida por la ley y no por la Constitución– para realizar la convocatoria a elecciones y resolver el eventual recurso de revisión que se interponga contra el resultado de la elección y que serán los profesionales que reúnan los requisitos legales quienes, mediante el voto directo, igualitario, personal y secreto, decidirán quiénes son sus representantes. Si por alguna razón los gremios de las mencionadas ciencias de la salud no pueden elegir a sus representantes, será el CSSP quien los designará. Y si este no lo hiciere, entonces corresponde a la Asamblea Legislativa hacer la elección.

Como se observa, el D. L. 684/2020 no atribuye a la Asamblea Legislativa la competencia para modificar el procedimiento estatuido en la ley para la elección de los representantes del CSSP. Tampoco le reconoce competencia para elegir de manera directa y en orden de preferencia a dichos representantes, dejando a salvo el derecho de los profesionales de las ciencias de la salud para ejercer el sufragio y participar en la conformación subjetiva de dicha entidad. Esto equivale a decir que dicha asamblea no se autoatribuye una función que no le corresponde –la de elegir a los representantes del CSSP y a las juntas de vigilancia– ni ha reformado el procedimiento para la elección de dichos representantes, como lo sostiene el Presidente de la República. *Dado que el citado funcionario no demostró que el D. L. nº 684/2020 sea incompatible con el art. 86 inc. 1º frase 2ª Cn., esta sala declarará su constitucionalidad en este punto*.

**IX.** Sobre la participación del ciudadano Elías Daniel Quinteros Valle.

El ciudadano Quinteros Valle presentó un escrito por el que informó que el 13 de noviembre de 2020 el CSSP llevó a cabo las elecciones de los representantes de los gremios médico, odontológico, químico farmacéutico y médico veterinario, porque el período de ejercicio de los actuales representantes vencerá el 31 de diciembre de 2020 y con ello se dio cumplimiento al art. 10 del Código de Salud.

Sobre este punto, se debe advertir que la Constitución no ha previsto la posibilidad de que en el proceso de controversia constitucional se admita la intervención de terceros. Esto es comprensible si se considera que el punto medular de este proceso es el de resolver un desacuerdo institucional sobre cómo debe interpretarse la Constitución, el cual surge a partir del veto que emite el Presidente de la República en contra de un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, porque según su parecer contraviene a la Ley Suprema. Así se ha dicho en la sentencia de 24 de septiembre de 2003, controversia 1-2003, lo cual ha sido reiterado en la sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018. De modo que si la controveria se admite a trámite, las únicas entidades habilitadas para intervenir en el proceso de controversia constitucional son el Presidente de la República –que deberá exponer las razones que, a su criterio, justifican el veto por inconstitucionalidad– y la Asamblea Legislativa –quien deberá proveer las razones que justifican la ratificación del proyecto de ley vetado–. Cuando ocurren estas intervenciones, el proceso de controversia queda listo para emitir sentencia sin necesidad o posibilidad de que un tercero participe en el desarrollo del mismo. De esto se sigue que para resolver este tipo de desacuerdo institucional, no es admisible (al menos en principio) la participación de persona o ente alguno diferente al Presidente de la República (promotor de la controversia) y la Asamblea Legislativa (entidad emisora del decreto vetado).

Dado que el ciudadano Quinteros Valle y el CSSP son terceros que, por esa razón, no tienen calidad de sujeto procesal en el este proceso, se deberá entender que el escrito presentado solo constituye información sobre la realización de la referida elección y por ello no se emitirá pronunciamiento alguno sobre él.

**X.** Efectos de la sentencia.

*1.* El D. L. nº 684/2020 es constitucional. Por ello, en aplicación analógica del art. 137 inc. 1º Cn., el Presidente de la República debe sancionarlo dentro del plazo de 8 días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia. Luego, de acuerdo con el art. 139 Cn. (aplicable por el mismo

criterio de integración), dispondrá de 15 días hábiles siguientes a la sanción para publicarlo. Si no lo hiciere, por aplicación también analógica de los arts. 137 y 139 Cn., el resultado será el que sigue: (i) si transcurren los 8 días hábiles siguientes al de su recibo y el Presidente no sanciona el D. L. nº 684/2020, la sanción se presumirá en los términos que indica el art. 137 inc. 1º Cn.; luego, (ii) si transcurren los 15 días hábiles a que se refiere el art. 139 Cn. y el Presidente no lo publica, entonces lo hará el Presidente de la Asamblea Legislativa en el Diario Oficial o en cualquier otro diario de mayor circulación de la República.

*2.* Aunque este tribunal no emitirá pronunciamiento alguno sobre lo que el ciudadano Quinteros Valle ha informado, lo cierto es que es un hecho público y notorio que, en cumplimiento del apartado III 3.1 del "Instructivo de las elecciones de representantes ante el CSSP y juntas de vigilancia de las profesiones de la salud año 2020"[17], las elecciones de dichos representantes se llevaron a cabo el 13 de noviembre de 2020[18] y lo fueron para ejercer sus cargos del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022. Esto implica que los profesionales electos aún no han tomado posesión de su cargo. Por ello, se establece como efecto de esta sentencia que la elección que se celebró el 13 de noviembre de 2020 quedará sin efecto, de modo que los actuales representantes del CSSP y de las juntas de vigilancia de las profesiones de medicina, odontología, médico veterinario y químico y farmacia deberán continuar ejerciendo sus funciones en el período que inicia el 1 de enero de 2021 y finaliza el 31 de diciembre de 2022 y para los representantes de las profesiones de laboratorio clínico, psicología y enfermería el período en que ejercerán funciones se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2022.

**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. Sobreséese* en el presente proceso por la supuesta inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 684, aprobado el 9 de julio de 2020, por violación al principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 1 y 2 de la Constitución, ya que el mismo reproche ha sido planteado respecto a un parámetro de control más concreto.

*2. Declárase* que el Decreto Legislativo número 684, de 9 de julio de 2020, es *constitucional*, en los términos expuestos en el considerando VIII 1, por la aparente vulneración de

---

[17] Disponible en: http://cssp.gob.sv/3d-flip-book/instructivo-electoral-2020/.

[18] Según la información publicada por el CSSP disponible en http://cssp.gob.sv/news/resultados-de-elecciones-de-los-gremios-de-medicina-odontologia-quimica-y-farmacia-y-medicina-veterinaria-para-periodo-de-consejo-y-junta-de-vigilancia-2021-2022/

los principios de contradicción, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa, estatuidos en los artículos 85 y 135 de la Constitución. La razón es que luego de la lectura del proyecto de decreto se abrió potencialmente el espacio para que los diputados generaran un debate, lo cual es suficiente para considerar que el decreto aprobado es válido constitucionalmente, al menos por las razones analizadas.

*3. Declárase* que el Decreto Legislativo número 684, de 9 de julio de 2020, es *constitucional*, en los términos expuestos en el considerando VIII 1, con respecto a la supuesta violación de los artículos 85 y 135 de la Constitución. La razón es que la Asamblea Legislativa no está obligada a requerir la opinión de entes especializados para poder emitir un decreto legislativo.

*4. Declárase* que el Decreto Legislativo número 684, aprobado el 9 de julio de 2020, *es constitucional*, en los términos expuestos en el considerando VIII 2, con respecto a la supuesta violación del artículo 86 de la Constitución, debido a que la emisión del decreto vetado implica el ejercicio de una norma que confiere poder a la Asamblea Legislativa. Si bien con la emisión de dicho decreto se extiende el período de tiempo en que los representantes del Consejo Superior de Salud Pública y de las juntas de vigilancia de las áreas de medicina, odontología, médico veterinario, químico y farmacia, laboratorio clínico, psicología y enfermería ejercerán sus funciones, esto no implica volver nugatorio el derecho de los profesionales de dichas ciencias de la salud para acudir a las elecciones y elegir a sus representantes mediante un procedimiento previamente estatuido por la ley, para el período respectivo.

*5. Comuníquese* al Presidente de la República la presente sentencia para que proceda a sancionar el proyecto de ley vetado y luego lo mande a publicar en los términos indicados en el considerando X 1. Si no lo hiciere, por aplicación también analógica de los artículos 137 y 139 de la Constitución, el resultado será el que sigue: (i) si transcurren los 8 días hábiles siguientes al de su recibo y el Presidente no sanciona el Decreto Legislativo número 684, aprobado el 9 de julio de 2020, la sanción se presumirá en los términos que indica el artículo 137 inciso 1º Constitución; luego, (ii) si transcurren los 15 días hábiles a que se refiere el artículo 139 de la Constitución y el Presidente no lo publica, entonces lo hará el Presidente de la Asamblea Legislativa en el Diario Oficial o en cualquier otro diario de mayor circulación de la República.

*6. Aclárase* que, debido a que la elecciones de los representantes ante el Consejo Superior de Salud Pública y juntas de vigilancia de las profesiones de la salud año 2020 fueron realizadas el 13 de noviembre de 2020, se establece como efecto de esta sentencia la obligación de dicha entidad

de dejar sin efecto tal elección, de modo que los actuales representantes del Consejo Superior de Salud Pública y de las juntas de vigilancia de las profesiones de medicina, odontología, médico veterinario y químico y farmacia deberán continuar ejerciendo sus funciones en el período que inicia el 1 de enero de 2021 y finaliza el 31 de diciembre de 2022 y para los representantes de las profesiones de laboratorio clínico, psicología y enfermería el período en que ejercerán funciones se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2022.

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

*8. Notifíquese*.

“““““““----------
----A. PINEDA----A. E. CÁDER CAMILOT-----C. S. AVILÉS-----C. SÁNCHEZ ESCOBAR----
---------PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN--------
----------E. SOCORRO C.----------RUBRICADAS----------
----------”””””””