

2-2020

Controversia

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

Por recibido el escrito de 29 de abril de 2020, suscrito por el Presidente de la República, mediante el cual promueve la controversia constitucional entre él y la Asamblea Legislativa, en torno a la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 2, 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo n° 620, aprobado el 1 de abril de 2020 (D. L. n° 620-2020), por la aparente violación a los arts. 65, 86 y 226 Cn.

I. Disposiciones vetadas.

D. L. n° 620-2020.

“Art. 2.- Ante lo anteriormente expresado, [el] gobierno de la República es el responsable de la atención médica de todos los trabajadores de salud y los médicos que atiendan la pandemia de COVID-19 y a los pacientes. Asimismo, el gobierno será el responsable que los trabajadores de salud y los profesionales de la salud tengan acceso a equipos de protección adecuados e idóneos para desarrollar sus funciones. Queda prohibido utilizar solo trajes quirúrgicos o batas verdes y zapateras para atender a los pacientes con COVID-19, deberá ser los equipos de protección recomendados por la OMS-OPS”.

“Art. 3.- El gobierno de la República está en la obligación de capacitar a los profesionales y trabajadores de salud en el manejo de pacientes con enfermedades altamente transmisibles como el COVID-19 y en el control de enfermedades transmisibles”.

“Art. 4.- El gobierno de la República [implementará] los mecanismos necesarios para que los profesionales de la salud, tengan un seguro de vida que permita la seguridad social de sus familias”.

“Art. 5.- Queda terminantemente prohibido permitir en la atención de pacientes sospechosos o comprobados de sufrir COVID-19 a profesional o trabajador de salud que no haya sido debidamente capacitado para tal función, bajo las normas establecidas por la OMS/OPS”.

II. Argumentos del veto.

I. De acuerdo con el veto, el art. 4 D. L. n° 620-2020 sería incompatible con el principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.). Para el Presidente, el parámetro de control le atribuye al Órgano Ejecutivo dos obligaciones: dirigir las finanzas públicas y conservar el equilibrio

presupuestario. En el primer ámbito se incluye la determinación de la política de gasto público, la cual se realiza por medio del Ministerio de Hacienda, entidad encargada de centralizar las estimaciones y cálculos de las diferentes carteras de Estado, a fin de garantizar el equilibrio presupuestario. Bajo estas premisas, considera que la inconstitucionalidad se produce por las siguientes razones: (i) el precepto vetado impone una obligación al Estado, “[...] sin proporcionar o identificar una fuente de financiamiento [...]”, ya que su contenido implica la erogación de recursos del gasto corriente; (ii) la disposición vetada fue aprobada sin que el Legislativo requiriera algún estudio o proyección sobre el impacto en el equilibrio presupuestario de la medida a implementar; en ese orden, debido a la coyuntura económica y fiscal, afirma que “[...] no es posible aprobar medidas que puedan desequilibrar el gasto público [...]”, ya que ello podría implicar una desprotección a otros bienes jurídicos de igual trascendencia; y (iii) aduce que el Ejecutivo es el órgano competente para determinar los fines y destinos de los rubros presupuestarios que, para el caso de la pandemia actual, deben priorizarse según las necesidades que se vayan presentando; no obstante, el “[...] el legislador está llenando de contenido la utilización de ciertos y determinados fondos del erario público para suplir necesidades por el momento desconocidas por la Asamblea [...]”, de modo que sustituye normativamente la labor que corresponde al Ejecutivo. En consecuencia, sostiene que el Órgano Legislativo vacía de contenido la posibilidad que el Órgano Ejecutivo –en el ramo de salud y hacienda– determine la utilización de los recursos conforme a las necesidades que puedan surgir.

Por lo anterior, concluye que en las condiciones fiscales y financieras del país en el marco de pandemia de COVID-19, el precepto vetado crea una presión al gasto público que agravaría el déficit fiscal, lo cual obligaría a limitar el gasto en otras áreas de interés nacional.

2. El Presidente de la República también ha vetado los arts. 2, 3 y 5 D. L. n° 620-2020, porque violarían el principio de separación de poderes –por consistencia conceptual, de aquí en adelante se empleará la expresión “principio de separación orgánica de funciones”– (art. 65 y 86 Cn.). Al respecto, considera que dichos preceptos legales establecen ciertas directrices para la atención de la pandemia de COVID-19. Pero, su aprobación legislativa, sin las consultas pertinentes y conocimiento técnico, puede conllevar una desprotección a la salud de la población. Esta afirmación la fundamenta en que: (i) el Órgano Ejecutivo en el ramo de salud es el ente competente para “[...] dictar normas y técnicas en materia de salud y ordenar las medidas y disposiciones que sean necesarias para resguardar la salud de la población”, lo que actualmente se

realiza siguiendo parámetros internacionales; (ii) las disposiciones impugnadas poseen “[...] elementos poco precisos e indeterminados [...]” que, por esa razón, pueden ser aplicados de manera incorrecta, a la luz de los descubrimientos científicos y dinámicas del sector salud; y (iii) los profesionales de la salud ya tienen una preparación académica que les dota de herramientas necesarias para desempeñar sus funciones.

En consecuencia, señala que las funciones de determinación y supervisión de la política nacional de salud, como concreción del art. 65 Cn., deben ser ejecutadas por el Órgano Ejecutivo en el ramo de salud, lo cual apoya en lo previsto en el art. 42 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, que le atribuye la competencia para planificar, dirigir, coordinar y ejecutar la política del gobierno en materia de salud y supervisar las actividades de dicha política; y emitir las normas y técnicas en materia de salud y ordenar las medidas y disposiciones que sean necesarias para resguardar la salud de la población. Por tanto, concluye la competencia para dictar las directrices previstas en los artículos vetados corresponde al Órgano Ejecutivo, en el ramo referido, no al Legislativo, por lo que la aprobación del D. L. n° 620-2020 debió hacerse previa consulta con el Ministerio de Salud.

III. Síntesis del veto y tópicos a abordar en este auto.

I. La presente controversia ha sido promovida por el Presidente de la República, debido a que la Asamblea Legislativa ratificó el proyecto que contiene los arts. 2, 3, 4 y 5 D. L. n° 620-2020 tras el veto presidencial por razones de inconstitucionalidad. La aprobación de dichos artículos implica la obligación del Órgano Ejecutivo de garantizar un seguro de vida para los profesionales de la salud que atienden la pandemia provocada por la COVID-19; y el establecimiento de ciertos parámetros de actuación que deben ser ejecutados por aquellos profesionales de la salud que atienden a pacientes contagiados con la COVID-19.

Sobre ello, el Presidente de la República ha efectuado un doble planteamiento de inconstitucionalidad. En el primero expone la violación del equilibrio presupuestario por parte del art. 4 D. L. n° 620-2020, afirmando que dicho precepto representa una presión presupuestaria al imponer una erogación de fondos para cumplir con lo ordenado en dicho precepto sin que se establezca la fuente para su financiamiento, lo cual contraviene el equilibrio del presupuesto general de la Nación. En el segundo alega la violación al principio de separación orgánica de funciones por parte de los arts. 2, 3 y 5 D. L. n° 620-2020, ya que las normas emitidas por la Asamblea Legislativa regulan cómo el personal sanitario debe efectuar sus funciones al tratar

pacientes contagiados con la COVID-19.

2. Las cuestiones preliminares que interesa aclarar giran en torno a (IV) el proceso de formación de la ley, (V) las diferencias entre observaciones y veto presidencial, (VI) las fases de la controversia constitucional. Por último, (VII) se analizará la procedencia de la Controversia planteada.

IV. Proceso de formación de la ley.

La sistematización de la jurisprudencia constitucional indica que las etapas del proceso de formación de la ley son las siguientes: (1) iniciativa de ley, (2) dictamen favorable de la comisión competente, (3) discusión y deliberación legislativa sobre el proyecto de ley, (4) aprobación legislativa, (5) sanción presidencial y (6) publicación.

1. Iniciativa de ley (art. 133 Cn.).

Es la fase primigenia del proceso de formación de la ley. De acuerdo con la Constitución, dicha iniciativa recae en determinados entes y funcionarios, con base en la cual pueden presentar anteproyectos de ley en sus respectivos ámbitos de competencia para la obligatoria consideración de la Asamblea Legislativa. Producida la iniciativa, el proyecto de ley debe pasar a la comisión pertinente para su conocimiento, discusión y, eventualmente, el pronunciamiento de un dictamen (sentencia de 9 de febrero de 2018, inconstitucionalidad 6-2016 Ac.).

2. Dictamen de la comisión competente (art. 135 inc. 1º Cn.).

Si la comisión legislativa que conoce del proyecto así lo decide y aprueba, se emite un dictamen favorable que después pasa al pleno de la Asamblea Legislativa para su debate y discusión. Sin embargo, la exigencia de un dictamen favorable al proyecto de ley no opera en forma definitiva, como si se tratara de una condición necesaria y suficiente o absoluta. Tal requerimiento puede dispensarse “[...] en aquellos casos en que se presente una urgencia objetivamente demostrable y que esté debidamente justificada” (resolución de admisión de 6 de junio de 2011, inconstitucionalidad 15-2011). En tal supuesto, dado que la dispensa de trámite es la excepción al trámite ordinario, la Asamblea Legislativa corre con la carga de argumentar por qué en ese caso es necesario suprimir dicha etapa.

3. Discusión y deliberación en el pleno legislativo sobre el proyecto de ley (arts. 123 inc. 1º y 135 inc. 1º Cn.).

Esta fase, como el resto de las actuaciones de la Asamblea Legislativa, está regida por el principio deliberativo, que implica 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” (sentencia de 30 de junio de 1999, inconstitucionalidad 8-96). 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, lo que posibilita el parlamentarismo democrático.

4. Aprobación legislativa (art. 123 inc. 2° Cn.).

Para que la Asamblea Legislativa tome decisiones, se requiere por regla general de por lo menos el voto favorable de la mitad más uno de los diputados electos –mayoría simple–, a menos que la propia Constitución exija una mayoría distinta. El carácter pluralista, dialógico y deliberativo de la decisión legislativa determina que la votación no es un método para decidir, sino solo un instrumento para cerrar el proceso argumentativo que genera la decisión. La votación es una salida a la tensión entre la deliberación como método y la exigencia de una respuesta oportuna.

5. Sanción presidencial (arts. 135 inc. 1° y 136 Cn.).

Es un acto solemne de carácter político, que implica la aceptación del Presidente de la República del contenido y regularidad constitucional de un proyecto de ley aprobado por el Órgano Legislativo (sentencia del 1 de abril de 2004, inconstitucionalidad 52-2003 Ac.).

6. Publicación (arts. 136, 139 y 140 Cn.).

La publicación de la ley en el Diario Oficial tiene como finalidad que esta sea del conocimiento de todos los ciudadanos. Es uno de los requisitos de eficacia formal de las normas jurídicas que está en íntima conexión con la seguridad jurídica. Solo así se podrá exigir a los destinatarios el cumplimiento de las normas y estos podrán asegurar sus posiciones jurídicas y ejercer y defender sus derechos (sentencia de 19 de junio de 1987, inconstitucionalidad 1-87, y sobreseimiento de 14 de enero de 2000, inconstitucionalidad 10-94).

V. Diferencia entre observaciones y veto presidencial.

El anterior esquema del proceso de formación de la ley demuestra que en él intervienen la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República. Acá existe una necesaria interacción entre ambos, porque el diseño institucional, amparado en el principio de colaboración (art. 86 inc. 1° frase 2ª Cn.) así lo impone. Existe en dicho proceso una concurrencia orgánica, a manera de colaboración para la consecución de los fines estatales (art. 1 inc. 1° Cn.).

Cuando el Presidente de la República interviene en el proceso de formación de la ley, puede adoptar por lo menos 3 tipos de actos frente al proyecto de ley: sancionar, hacer observaciones o vetar. En cualquiera de estos actos, dicho funcionario debe actuar con fundamento en el deber genérico de preservar la supremacía constitucional y garantizar los derechos fundamentales. El deber de sancionar un proyecto de ley y de ordenar su publicación no es automática o de mera ejecución irreflexiva. Por ello, para cumplir con dicha obligación y ejecutar su rol en el proceso de formación de la ley, el constituyente consideró indispensable la implementación de una relación institucional instada por las dos formas en que el Presidente de la República puede expresar su posición frente al proyecto de ley cuando él decide no sancionar: las observaciones y el veto. La Constitución distingue estos 2 últimos actos en función de 2 parámetros: por una parte, las razones que justifican cada una de esas decisiones gubernativas y, por la otra, el quórum de votación necesario para superar tales decisiones ejecutivas (admisión de 18 de octubre de 2019, controversia 1-2019).

En torno al primer criterio, la intención del constituyente ha sido que la Constitución trate de manera diferente “la circunstancia en que el Presidente de la República veta un proyecto de ley y aquella en que lo devuelva a la Asamblea con simples observaciones”. Y la razón es que el “veto se produce por razones de fondo, cuando el Presidente de la República objeta el proyecto por su propio contenido, en tanto que cuando lo devuelve con observaciones, se trata de propuestas de cambio accidentales que no alteran el fondo y sustancia del proyecto” (Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983, Título VI, Capítulo I, Sección Segunda, letra b).

De acuerdo con el segundo criterio, el art. 137 inc. 3º Cn. exige que las observaciones sean superadas por la Asamblea Legislativa con la mayoría prevista en el art. 123 Cn., esto es, con al menos “el voto favorable de la mitad más uno de los [d]iputados electos”. En consecuencia, si el Presidente de la República devuelve el proyecto con observaciones, la Asamblea Legislativa podrá considerarlo y tomar una decisión con el voto de la mayoría de sus miembros para superar las observaciones o sugerencias presidenciales, en cuyo caso el Presidente de la República deberá sancionar y mandar a publicar el proyecto de ley. En cambio, para superar el veto, la Asamblea Legislativa debe ratificar el proyecto de ley con “los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos” (art. 137 inc. 2º Cn.). Como se ve, la Constitución exige una votación cualificada para la ratificación del proyecto de ley cuando se produce un veto

presidencial.

La importancia de diferenciar entre la formulación de observaciones y el veto se centra en la forma en cómo el Presidente de la República debe expresar su postura frente al proyecto de ley aprobado. Según la sentencia del 24 de mayo de 1989, controversia 1-89, el citado funcionario no tiene permitido o no debe devolver el proyecto a la Asamblea Legislativa aduciendo “observaciones” cuando en realidad “invoca algunas razones de constitucionalidad para hacerlo” ni viceversa. Esta forma de proceder “no puede ser subsanada oficiosamente por este tribunal, ya que no se trata de un error de Derecho, sino de falta de cumplimiento de presupuestos establecidos en la propia Constitución, y que son los que habilitan a esta sala para conocer y pronunciarse sobre el fondo del asunto”. Por tanto, si el Presidente de la República expone razones de inconstitucionalidad para justificar ciertos cursos de acción, como abstenerse de sancionar, promulgar y publicar el proyecto, debe “emplear el veto que la Constitución le faculta, y no solo observaciones”. Observaciones y veto son cuestiones diferentes, por la relevancia del defecto detectado por el Presidente de la República y por los propósitos que persiguen.

VI. Fases de la controversia constitucional.

1. La vía prevista para zanjar los desacuerdos habidos entre la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República en torno a la interpretación jurídico-política de la Constitución es la controversia constitucional (art. 138 Cn.), cuyo conocimiento y decisión corre por cuenta de la Sala de lo Constitucional (art. 174 Cn.). De esta manera, aunque la controversia es un incidente dentro del proceso de formación de la ley –ya que, mientras no se decida, esta queda interrumpida–, da lugar, a la vez, a un proceso jurisdiccional que supone una excepción al principio general del control de constitucionalidad posterior, de modo que le confiere a esta sala una competencia “preventiva y concurrente al proceso de formación de la ley, con el propósito de evitar que sea violatoria de la [Constitución]” (sentencia del 13 de diciembre de 1988, controversia 1-88).

2. La Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC) carece de regulación sobre la controversia constitucional, lo que es comprensible si se considera que dicha normativa es anterior a la Constitución de 1983, que sí creó las etapas mínimas o básicas de este proceso constitucional. El art. 138 Cn. regula el plazo dentro del cual el Presidente de la República debe dirigirse al tribunal para que tenga conocimiento de la existencia de la controversia –en caso que decida no reconsiderar las razones del veto–, establece las audiencias que debe otorgarse para oír

las razones de los intervinientes y señala el plazo dentro del cual esta sala debe decidir si el proyecto de ley es o no constitucional. A partir de lo anterior, es razonable concluir que tras la presentación del escrito por el cual se promueve la controversia, debe oírse al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, luego de lo cual esta sala definirá si el decreto vetado es constitucional o no (véase la resolución de admisión de 14 de agosto de 2003, controversia 1-2003).

VII. Análisis de la procedencia de la Controversia.

En el presente caso, en tanto que este tribunal ya tiene conocimiento de la controversia suscitada en relación a los arts. 2, 3, 4 y 5 D. L. n° 620-2020, es procedente admitir la Controversia y oír las razones que asisten al Presidente de la República para ejercer el veto y las razones de la Asamblea Legislativa para ratificar dicho decreto. Siguiendo el criterio de lo resuelto en admisiones de controversias constitucionales previas (ej., admisiones de 23 de noviembre de 2018, 18 de octubre de 2019 y 8 de enero de 2020, controversias 1-2018, 1-2019 y 2-2020, por su orden; y sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018), puesto que la Constitución no prevé el orden y el plazo para las audiencias aludidas, se aplicará analógicamente lo regulado en el art. 7 LPC, ya que entre la inconstitucionalidad y la controversia constitucional guardan una semejanza relevante: en ambos procesos se realiza control abstracto de constitucionalidad. En esa línea, el proceso de inconstitucionalidad, el demandante expone los motivos de inconstitucionalidad y, si la demanda es admitida, se concede un plazo de diez días hábiles a la autoridad demandada para que exponga las razones que justifiquen la compatibilidad constitucional del objeto de control. Algo semejante sucede en el proceso de controversia, porque primero debe concederse audiencia al Presidente de la República para que exponga los argumentos que fundamentan el veto por inconstitucionalidad –ello equivaldría a la presentación de una demanda de inconstitucionalidad–; y posteriormente, se confiere audiencia a la Asamblea Legislativa para que argumente en favor de la ratificación del proyecto de ley, es decir, razones que evidencien que el proyecto no es inconstitucional –lo cual implica la defensa institucional que la ley concede a las autoridades demandadas (ejs. Concejos Municipales, Asamblea Legislativa, autoridades administrativas con potestades normativas, etc.)–.

Ahora bien, para que autoridades evacuen sus respectivas audiencias debe concederse a cada una de ellas el plazo 10 días hábiles. Esto es así porque con base en el principio de igualdad procesal (art. 3 y 11 Cn.) –según el cual las partes o intervinientes de todo proceso jurisdiccional

deben tener los mismos derechos, obligaciones, cargas y posibilidades procesales—, el Presidente de la República debe disponer del mismo plazo que la Ley de Procedimientos Constitucionales otorga a la Asamblea Legislativa para evacuar la audiencia prevista en el proceso de inconstitucionalidad. En ese orden, debe recordarse que el debate jurídico sobre la constitucionalidad o no del decreto ratificado debe ser desarrollado ante este tribunal, de manera que el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa deben tener el mismo plazo para argumentar la decisión de vetar y ratificar el proyecto de ley respectivamente. De manera que la primera autoridad que debe exponer sus argumentos es el Presidente de la República, ya que además de justificar su veto, delimita los motivos sobre los cuales el Legislativo deberá ejercer su defensa.

Por último, la concentración de las decisiones de dar audiencia primero al Presidente de la República y posteriormente a la Asamblea Legislativa obedece al principio de economía procesal, derivado de lo establecido en el art. 182 ord. 5° Cn. (sentencia de 24 de noviembre de 1999, inconstitucionalidad 3-95). Debe recordarse que los tribunales están en la obligación de buscar alternativas de tramitación que reduzcan las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos que conocen, sin que ello implique la alteración de la estructura del contradictorio o la supresión de las etapas procesales que correspondan.

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

1. *Admítase* a trámite la controversia constitucional comunicada por el Presidente de la República, en relación con la supuesta inconstitucionalidad: (i) del artículo 4 del Decreto Legislativo número 620, aprobado el 1 de abril de 2020 –ratificado por la Asamblea Legislativa en la sesión plenaria de 23 de abril de 2020–, por la aparente vulneración al artículo 226 de la Constitución; y (ii) de los artículos 2, 3 y 5 del Decreto Legislativo número 620, aprobado el 1 de abril de 2020 –ratificado por la Asamblea Legislativa en la sesión plenaria de 23 de abril de 2020–, por la aparente violación a los artículos 65 y 86 de la Constitución.

2. *Óigase* al Presidente de la República dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, para que exponga las razones que, según él, justifican el veto por inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo número 620, aprobado el 1 de abril de 2020.

3. *Óigase* a la Asamblea Legislativa dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir

del siguiente al de la notificación de la presente resolución, para que exponga y explique las razones que justifican la ratificación del citado decreto. La secretaría de esta sala deberá notificar el traslado ordenado en este punto inmediatamente después de que la audiencia conferida al Presidente de la República haya sido evacuada o de que haya transcurrido el plazo sin que él lo haga.

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

5. *Notifíquese.*