



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

ASAMBLEA LEGISLATIVA	
Gerencia de Operaciones Legislativas	
Sección de Correspondencia Oficial	
HORA:	11:37
Recibido el:	06 OCT 2017
Por:	<i>[Firma]</i>

San Salvador, 4 de octubre de 2017.

SEÑORES SECRETARIOS:

El 26 de septiembre del corriente año recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo N.º 782, aprobado el 25 del mismo mes y año, que contiene la Ley de Simplificación Administrativa.

Al respecto y haciendo uso de la facultad que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137 inciso 1º, por el digno medio de Ustedes devuelvo **VETADO** el Decreto Legislativo N.º 782 a esa Honorable Asamblea Legislativa, por considerarlo **INCONVENIENTE**, en virtud de las razones que se exponen en el presente escrito.

I. El Decreto Legislativo N.º 782 tiene por objeto simplificar los trámites y procedimientos administrativos, promover la eficiencia y la optimización de los recursos públicos, a fin de garantizar que toda la Administración Pública dé una pronta y efectiva resolución a las gestiones presentadas por los usuarios de los servicios públicos, apegados a la legislación según la materia en la que se realice la gestión.

Si bien el suscrito se encuentra de acuerdo con los proyectos que persiguen mejorar la eficiencia y agilidad en los trámites y procedimientos realizados en la Administración Pública, con la finalidad de modernizar el Estado; y comparto que todas las actuaciones de las entidades públicas frente a los particulares deben caracterizarse por los principios de legalidad, eficacia, transparencia, economía y celeridad, entre otros; además de tener presente la meta y los objetivos del Convenio del Reto del Milenio, ratificado por esa honorable Asamblea Legislativa el 31 de octubre de 2014, junto a los compromisos asumidos en virtud del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, ratificado también por ese honorable Órgano Legislativo el 4 de febrero de 2016, así como los compromisos adoptados durante la Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica, celebrada del 15 al 16 de junio de 2017, para promover la inversión y empleos; considero preciso vetar el Decreto Legislativo N.º 782, por los motivos siguientes:

1. El Decreto Legislativo en referencia desarrolla un conjunto de principios y reglas para la simplificación administrativa y otros mandatos para la gestión de los trámites en la Administración Pública; los cuales han sido retomados, en parte, de disposiciones contenidas en el Decreto Ejecutivo

N.º 90, del 10 de noviembre de 2015, que crea el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) y también del proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, presentado a esa honorable Asamblea Legislativa, con iniciativa del suscrito por el señor Ministro de Economía, el 5 de diciembre de 2016.

No obstante, es preciso advertir que las mejores prácticas internacionales en esta temática sugieren abordar los retos de la eficiencia y agilidad de la Administración Pública de forma integral, y por ello también analizan la calidad regulatoria, y no solamente los trámites. Por ejemplo, en 2012 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) emitió su Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria, y destacó la necesidad de contar con una *“política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria”*. Es decir, se reconoce la importancia de la regulación como una política pública relevante para generar bienestar a la sociedad y que la regulación constituye la base de los trámites y requisitos, por ello una considerable limitación del Decreto Legislativo en cuestión es su enfoque exclusivo en los trámites administrativos.

A diferencia de lo anterior, el proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos anotado tiene por objeto regular, entre otros temas relevantes, el ejercicio de la potestad normativa por parte de la Administración Pública, estableciendo un procedimiento al efecto, que será aplicable para la adopción de reglamentos técnicos, normas técnicas, planes, programas y cualquier otra disposición que, con independencia de su denominación, tenga carácter general. La finalidad de dicha regulación es que los órganos administrativos obtengan la información necesaria para la aprobación de las normas, canalizando el diálogo con otros entes públicos, con los interesados y el público en general, con ponderación de las políticas sectoriales y derechos implicados y promoviendo la mejora regulatoria y el derecho fundamental a la participación ciudadana, como sustento de la buena gobernanza democrática.

2. Por otra parte, para asegurar el cumplimiento de sus reglas, el Decreto Legislativo N.º 782 desarrolla un régimen sancionatorio en los Arts. 41 al 47; el cual no satisface postulados esenciales del Derecho Administrativo Sancionador, como expresión del *ius puniendi estatal*, establecidos por abundante jurisprudencia de las honorables Salas de lo Contencioso Administrativo y de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; pues, en primer lugar, al regular las infracciones no se efectúa una descripción precisa de las conductas que merecerían reproche, en segundo lugar, no se configura ningún procedimiento previo y apegado a la Constitución para la imposición de las sanciones, y en tercer y último lugar, se utiliza la reincidencia como criterio de agravación de las infracciones, lo que contraría la prohibición de doble juzgamiento o de múltiple persecución.



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

Además, las mejores prácticas internacionales en cuanto a simplificación de trámites y mejora regulatoria, no incorporan técnicas punitivas para estos ejercicios de modernización del Estado. Las recomendaciones de la OCDE privilegian la promoción de una *“cultura de calidad regulatoria”*, como estrategia para generar un sentido de mayor responsabilidad respecto de los esfuerzos de reforma regulatoria o revisión de trámites.

3. Al mismo tiempo, el Decreto Legislativo N.º 782, en los Arts. 24 a 40, crea el Instituto de Facilitación de Trámites, denominado INDEFACIL, como una institución autónoma y adscrita a la Presidencia de la República.

Al respecto, cabe señalar que dicha institucionalidad difiere con las mejores prácticas internacionales y los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno de El Salvador.

En cuanto a la institucionalidad, las mejores prácticas internacionales en la materia de mejora regulatoria y simplificación de trámites, por ejemplo, las recomendaciones de 2012 de la OCDE sugieren crear una entidad que refleje *“el compromiso al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria”*.

Durante la Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica, del 15 al 16 de junio de 2017, enmarcada en el Plan de la Alianza para la Prosperidad, el Gobierno de El Salvador asumió distintos compromisos para promover la inversión y empleos, y la seguridad regional. En relación a la mejora del clima de negocios, un punto de encuentro fue la institucionalización del Organismo de Mejora Regulatoria para fortalecer y concentrar en una institución la tarea de mejora regulatoria y simplificación de trámites. Mientras tanto, el Decreto Legislativo remitido crea INDEFACIL para vigilar la simplificación de trámites y la atención a los usuarios de la Administración Pública. En tal sentido, se contradice el compromiso asumido por el Gobierno en esa instancia, en primer lugar, al crear una nueva institución pública, y en segundo lugar, al no incluir el análisis de la regulación dentro de las atribuciones detalladas en esa normativa.

También el Convenio del Reto del Milenio, ratificado el 31 de octubre de 2014, establece que el financiamiento de la Corporación del Reto del Milenio (MCC por sus siglas en inglés) apoya el desarrollo gradual de un marco y un sistema institucional, incluida una institución para centrarse en la mejora regulatoria, la priorización y ejecución de un conjunto selecto de reformas claves, y la simplificación de trámites. Dicha institución es el Organismo de Mejora Regulatoria, creado mediante Decreto Ejecutivo N.º 90, del 10 de noviembre de 2015, publicado en el Diario Oficial N.º 207, Tomo

N.º 409, correspondiente al 11 de noviembre del mismo año; y desde esa fecha el OMR cuenta con el respaldo de la MCC.

Ese tratado establece como una obligación para el Estado salvadoreño que se creará una institución permanente, por ministerio de ley, facultada para el proceso de revisión y priorización regulatoria para mejorar el clima de inversiones. En ese sentido, la institucionalidad del Decreto Legislativo N.º 782 contraría el compromiso asumido por el Estado y desaprovecha el respaldo brindado por la MCC a la iniciativa del Organismo de Mejora Regulatoria, a través de FOMILENIO II.

4. Además, en relación a INDEFACIL, en el ejercicio de la atribución que le confiere el Art. 25 letra g) del Decreto Legislativo N.º 782, se advierte que este tendría la facultad de aprobar normativas sobre criterios en sede administrativa que serían aplicables a toda la Administración Pública, definida en el Art. 2 del Decreto Legislativo de marras, con lo cual afectaría el ordenamiento jurídico; dado que se convertiría en un legislador más del Estado y podría vulnerar la competencia de otras instituciones. Por ejemplo, dicho Instituto podría emitir normativa sobre una materia reservada a la ley o sobre aspectos que la ley ha reservado a otros funcionarios, por su especialización o competencia.

Por otro lado, INDEFACIL tendría la facultad de pronunciar resoluciones administrativas para casos específicos con el objetivo de *"eliminar obstáculos que se originan en la diversidad de criterios en sede administrativa"*, sin ninguna otra limitación o parámetro para su aplicación.

Sin duda, la diversidad de criterios es un problema que afecta la seguridad jurídica de los usuarios de los servicios públicos; pero para hacer frente a esa situación el orden jurídico prevé ya un conjunto de mecanismos que permiten valorar las posiciones de los administrados y la Administración Pública y resolver eventuales desavenencias, en algunos casos por la vía administrativa y en otros por la vía judicial.

Así, con la creación del mencionado Instituto podrían generarse conflictos con instancias públicas que ya tienen responsabilidades en temas de facilitación de trámites, como el Ministerio de Economía, el Organismo de Mejora Regulatoria y el Comité de Facilitación del Comercio, e inclusive aquel Instituto podría invadir las competencias de otros órganos administrativos y jurisdiccionales.

5. El Decreto Legislativo sometido a sanción demanda, a la vez, la creación de nuevas unidades organizativas dentro de las instituciones públicas (unidades de atención al usuario y creación



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

de ventanillas únicas), así como de recursos tecnológicos que permitan la interconexión de estas; lo cual requerirá la contratación de bienes, servicios y personal adicionales.

La contratación de nuevos recursos materiales y humanos para la implementación de las estructuras exigidas por la referida normativa contravendría las medidas ordenadas por la honorable Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia orientadas a evitar la aprobación de gastos que no guardan coherencia con la situación fiscal y financiera del Estado, y que impactan negativamente en el equilibrio presupuestario que debe observarse según el Art. 226 Cn., de acuerdo a la sentencia del 26 de julio de 2017, pronunciada en el proceso de inconstitucionalidad con referencia 1-2017/25-2017.

A la vez, el citado Decreto Legislativo no cumple con lo dispuesto en el Art. 14 de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, en el sentido que todo ordenamiento legal nuevo, que implique erogación de recursos que requiera gasto corriente, como sucede en el presente caso, debe contemplar su correspondiente fuente de financiamiento para su implementación.

II. Finalmente, en virtud de la reciente aprobación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y las Disposiciones Transitorias del Procedimiento Administrativo y del Régimen de la Administración Pública, mediante los Decretos Legislativos N.º 760 y 762, en su orden, ambos de fecha 28 de agosto de este año, conforme a lo establecido en los Arts. 133, ordinal 2º y 168, ordinales 1º y 15º de la Constitución, me permito presentar nuevamente a esa honorable Asamblea Legislativa, por el digno medio de ustedes, una respetuosa solicitud para que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, pueda avanzarse en la discusión y búsqueda del consenso político necesario para la pronta aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos, en los términos del proyecto presentado con iniciativa del suscrito por el señor Ministro de Economía el 5 de diciembre de 2016; el cual persigue asegurar los derechos de la persona frente a la Administración Pública y tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de las actuaciones de toda la Administración y sus funcionarios, el ejercicio de la potestad normativa, así como los principios y garantías del procedimiento administrativo sancionador.

Además, dicho proyecto de ley contiene una regulación completa y detallada de los principios generales a los que debe sujetarse la actividad administrativa, la figura del silencio administrativo, tanto en los procedimientos iniciados a instancia del interesado como en los iniciados de oficio, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y de los servidores públicos, así como reglas

sobre plazos razonables para producir actos de procedimiento, para evacuar consultas, para trámites que deben cumplir los interesados y para concluir los procedimientos; todas regulaciones que permitirán lograr una mayor efectividad en el respeto a los derechos fundamentales de los administrados, garantizando a la vez el interés público que subyace en las actuaciones administrativas.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el Decreto Legislativo N.º 782, por las razones de inconveniencia ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente escrito; por lo que me permito devolverles dicho cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de vetar los Decretos Legislativos.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



[Handwritten signature]

**SEÑORES
SECRETARIOS DE LA HONORABLE
ASAMBLEA LEGISLATIVA
PALACIO LEGISLATIVO
E.S.D.O.**