



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

ASAMBLEA LEGISLATIVA	
Gerencia de Operaciones Legislativas Sección de Correspondencia Oficial	
HORA:	12:31
Recibido el:	31 AGO 2018
Por:	<i>[Firma]</i>

San Salvador, 30 de agosto de 2018.

SEÑORES SECRETARIOS:

El 21 de agosto del presente año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el **Decreto Legislativo N.º 86**, aprobado el 10 del mismo mes y año, el cual contiene, entre otros aspectos, una **modificación al destino de ochocientas toneladas métricas de arroz introducidas en concepto de donación provenientes de Taiwán, clasificadas como ayuda humanitaria de alimentos.**

Al respecto y haciendo uso de la facultad que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso primero, por el digno medio de Ustedes, devuelvo a esa Honorable Asamblea Legislativa **VETADO** el citado Decreto Legislativo N.º 86, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de las razones siguientes:

I. ANTECEDENTES

El 25 de julio del presente año la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo N.º 72, a iniciativa del suscrito a través del señor Viceministro de Relaciones Exteriores, Integración y Promoción Económica, encargado del Despacho ad honorem, el cual fue sancionado y publicado en el Diario Oficial n.º 142, Tomo n.º 420, correspondiente al 31 de ese mismo mes y año.

En el considerando V de dicho Decreto se estableció que Taiwán realizaría un donativo a la República de El Salvador consistente en ochocientas (800) toneladas métricas de arroz, que dicho producto sería introducido a nuestra República en calidad de donación clasificada exclusivamente como Ayuda Humanitaria de Alimentos, estando previsto que cuatrocientas (400) toneladas métricas de arroz se destinen a programas dentro de la Presidencia de la República; trescientas (300)

toneladas al Ministerio de Educación, y las cien (100) restantes sean canalizadas a través de la Secretaría de Inclusión Social; donación que se destinará a programas sociales del Gobierno de El Salvador, con el propósito de cubrir las necesidades de inseguridad alimentaria, en beneficio de las poblaciones vulnerables del país, sobre todo aquellas más afectadas por la sequía.

En ese sentido, en el considerando VII del mismo Decreto se indicó que con el propósito de contribuir a las actividades que realiza el Ministerio de Educación en los programas de alimentación y demás programas sociales del Gobierno de la República de El Salvador, era procedente exonerar del pago del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), así como del pago de todos los tributos portuarios, de aduana, de almacenaje y otros que pudiera causar la introducción al país de la donación de alimentos referida.

La donación en referencia, siguió en su oportunidad un trámite de negociación con Taiwán, siendo oportuno mencionar las comunicaciones siguientes:

- a) El 1 de marzo del presente año, se recibió comunicación oficial de Taiwán a través de la cual informaba sobre la disposición de realizar una donación de 800 toneladas métricas de arroz al Gobierno de El Salvador, con el fin de contribuir a la labor de este Gobierno a través de los programas de nutrición. Asimismo, comunicaba que todos los costos aduaneros, transporte, almacenaje, etc., deberían ser asumidos por el Gobierno de El Salvador.
- b) A través de las notas con referencias MRREE/DGCD/UCBNS/EJ017/2018 y MRREE/DGCD/UCBNS/EJ023/2018, de fechas 19 de marzo y 4 de abril de este año, respectivamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador expresó a Taiwán el agradecimiento por el ofrecimiento, se remitió la información solicitada sobre el consignatario de la donación y el destino de la misma, y se confirmó que el Gobierno de El Salvador se haría cargo de los costos no cubiertos por la donación.



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

II. CONTENIDO DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 86

De menara preliminar, es conveniente destacar que esta Presidencia de la República está consciente de las graves consecuencias de la sequía meteorológica severa que ha enfrentado nuestro territorio este año, las que incluyen pérdidas irreversibles en la agricultura, especialmente en el oriente del país, afectando a miles de productores y sus familias; por lo cual la Dirección General de Protección Civil, con fecha 24 de julio de este año y con base en las pérdidas causados en los cultivos de maíz, emitió alerta roja en 143 municipios del país; además, el 10 de julio del año en curso el Ministerio de Agricultura y Ganadería emitió declaratoria de urgencia, como una medida para prever la ayuda inmediata a los afectados por la sequía; ejecutándose a la fecha los planes de ayuda correspondientes, en coordinación con las autoridades locales; los cuales se continuarán implementando para atender las diversas necesidades de la población.

El Decreto sometido al análisis del suscrito establece, en lo medular: "**Art. 2.-** No obstante que mediante el Decreto Legislativo No. 72 de fecha 25 de julio del año dos mil dieciocho, se exoneró al Ministerio de Educación del pago de impuestos correspondientes y demás tributos portuarios, de aduana, de almacenaje y otros, en su calidad de administrador de las 800 Tm de arroz que serán introducidas al país en concepto de donación proveniente de (...) (Taiwán), clasificada exclusivamente como Ayuda Humanitaria e Alimentos, de cuyo donativo se destinarán 300 Tm para el Ministerio de Educación para programas de nutrición; y el 60 por ciento de las 500 Tm restantes serán distribuidas a los municipios declarados en alerta roja por la Dirección General de Protección Civil, por la sequía severa que ha afectado la producción, especialmente de maíz; y el 40 por ciento restante de estas 500 Tm, serán distribuidas en el resto de municipios del país, para lo cual deberán tomarse en cuenta los índices de pobreza extrema de los mismos."

“Art. 3.- Instrúyase al Gobierno de la República de El Salvador por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, gestionar ante (...) (Taiwán) el cambio de destino de la referida donación de arroz.”

Finalmente, se contempla que el Decreto entre en vigencia a partir del día de su publicación en el Diario Oficial.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 86

A) Violación de facultades del Órgano Ejecutivo vinculadas a las relaciones exteriores e incumplimiento de compromisos internacionales.

El art. 168 ordinal 5º de la Constitución de la República establece entre las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República el *“Dirigir las relaciones exteriores”*. Asimismo, el art. 32 n.º 2 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo prescribe que compete al Ministerio de Relaciones Exteriores: *“Gestionar, negociar, firmar y denunciar tratados, convenciones y acuerdos internacionales oyendo la opinión de la Secretaría interesada cuando fuere necesario”* y, en particular, el art. 33, letra a), del citado Reglamento señala que le corresponde al Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo: *“Gestionar recursos ante las entidades de la cooperación internacional, de acuerdo con las orientaciones y las prioridades definidas por la Secretaría Técnica de la Presidencia en materia de cooperación financiera no reembolsable, asistencia técnica y donaciones en especie”*.

Por otro lado, el art. 144 de la Constitución dispone que: *“Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta*



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

Constitución.- La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado."

Sobre el particular, resulta necesario observar que la donación de las 800 toneladas métricas de arroz en referencia fue producto de un proceso de negociación con el cooperante, en el cual en su momento se llegó a los acuerdos correspondientes, con el compromiso gubernamental de respetarlos. En virtud de lo anterior, el Decreto Legislativo N° 86 supondría una modificación al compromiso establecido sobre los términos de la donación, lo que excede las facultades de la Asamblea Legislativa, a la que constitucionalmente le corresponde ratificar los tratados o pactos que celebra el Órgano Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales o denegar su ratificación (art. 131 ord. 7° Cn.).

Lo anterior es asumido, solo parcialmente, por esa honorable Asamblea Legislativa al instruir al Gobierno de la República, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, gestionar ante Taiwán el cambio de destino de la referida donación de arroz (art. 3 del D.L. n.° 86); sin embargo, esa modificación de destino se ordena *a priori*, precisamente en el art. 2 del Decreto examinado, sin haberse realizado ninguna gestión al efecto por la autoridad competente.

En virtud de lo anterior, pese a que el suscrito se encuentra de acuerdo con el apoyo a la seguridad alimentaria de los productores y sus familias de los municipios declarados en estado de alerta roja por la sequía severa de este año, se observa que no es posible que las medidas a implementar vuelvan nugatorios los compromisos asumidos por el Gobierno de El Salvador para efectos de consolidar una donación.

Además, se observa que la modificación propuesta en el Decreto Legislativo de marras no es adecuada para nuestras relaciones internacionales con los Gobiernos de otros países, organismos y personas jurídicas internacionales; ya que sentaría un precedente negativo para

futuras negociaciones de cooperación, al considerar que estas podrían ser modificadas unilateralmente por el Órgano Legislativo.

Por último, en este apartado, como es de vuestro conocimiento, cabe recordar que el 20 del presente mes y año, se establecieron relaciones diplomáticas con la República Popular China, por lo cual desde ese momento el Gobierno de la República de El Salvador reconoce que existe una sola China en el mundo, que el Gobierno de la República Popular China es el único Gobierno legítimo que representa a toda China y que Taiwán forma parte inalienable del territorio chino; lo que debe ser considerado en cualquier acto legislativo.

B) Vulneración de facultades reservadas al Órgano Ejecutivo en relación a la distribución de la donación

A partir de lo convenido con el cooperante sobre la donación de las 800 toneladas métricas de arroz, las instituciones del Órgano Ejecutivo han programado el destino de estas y la población que será beneficiada, según las metas sociales establecidas, en cumplimiento de las atribuciones que constitucional, legal y reglamentariamente les corresponden.

En virtud de lo anterior, el establecimiento por parte de esa Asamblea Legislativa de una distribución de la donación sin programación, interfiere con la planificación que las instancias del Órgano Ejecutivo han realizado para atender las necesidades de diferentes sectores de la población, incluyendo por supuesto a quienes resultaron afectados por la sequía severa señalada, por lo que se compromete gravemente la ejecución de los programas a cargo de las mencionadas instituciones, invadiéndose una zona de actuación reservada al Órgano Ejecutivo relacionada con la atribución presidencial de procurar la armonía social, conservar la paz y la tranquilidad interiores, y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad.



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

En efecto, como ha sostenido la jurisprudencia constitucional -v.gr. sentencia de 9 de febrero de 2018, Inc. 6-2016/2-2016, la separación o división de los órganos del Estado es un principio cuya finalidad es preservar un equilibrio institucional en la distribución de atribuciones y competencias establecidas en la Constitución. El principio de la "división de poderes" implica un control interorgánico recíproco entre los órganos en que se reparte el poder, garantizándose con ello los frenos y contrapesos necesarios para la gobernabilidad democrática y la efectiva vigencia de la Constitución, sin perjuicio del deber de colaboración entre sí, para asegurar el cumplimiento de los fines fundamentales del Estado (arts. 1 y 86 Cn.). No obstante, **existe una zona de reserva de cada órgano que se traduce en un margen de competencia propias y exclusivas en relación con las cuales otro órgano no puede interferir** (sentencia de 6-IX-2001, Inc. 27-99).

El D.L. n.º 86 analizado, en la práctica, conlleva una transferencia de atribuciones que son propias del Órgano Ejecutivo hacia el Órgano Legislativo, en cuanto a la determinación de la distribución de la donación en referencia y la población beneficiada; lo cual se encuentra constitucionalmente proscrito conforme al art. 86 inc. 1º de la Constitución, como derivación del clásico principio de división de poderes (sentencia del 19 de abril de 2005, Inc. 46-2003).

Finalmente, se reitera que el apoyo a la seguridad alimentaria es importante para mi Gobierno, es por ello que las instituciones del Órgano Ejecutivo se encuentran realizando diversos esfuerzos para afrontar la crisis de la sequía que vivió el país. En ese sentido, la donación de arroz en comento se destinará a los programas sociales del Gobierno, en beneficio de las poblaciones vulnerables del país, sobre todo aquellas más afectadas por la sequía, como reconocen los considerandos del Decreto Legislativo N.º 72 relacionado.

C) Afectación del principio de seguridad jurídica por ausencia de elementos necesarios para la aplicación del Decreto Legislativo N.º 86.

En adición a los puntos anteriores, se observa que, junto a las transgresiones señaladas, la Asamblea Legislativa ha omitido elementos necesarios para la aplicación de las normas aprobadas, tal es el caso de:

- El establecimiento de la entidad que asumiría los costos de transporte, almacenaje y otros vinculados con el otorgamiento de la donación a los municipios declarados en estado de alerta roja por la sequía.
- La consideración que el arroz se encuentra almacenado en El Salvador y la necesidad de destinar la donación acorde con los requerimientos del donante.
- La manera de proceder con toda la documentación de "internación" de la donación (conocimiento de embarque; factura comercial; lista de embarque; detalle de la carga; certificados sanitarios, certificados de origen y lista de entrega) que están consignados a la Presidencia de la República de El Salvador como destinatario final de la donación, por parte de Taiwán, en seguimiento a la comunicación oficial donde se formalizó el destino del donativo.
- La manera de proceder para todos aquellos procesos ya ejecutados, así como el establecimiento de la logística, atendiendo a nuestras actuales relaciones exteriores.

La ausencia de tales elementos afecta además la seguridad jurídica (art. 2 inc. 1° Cn.), la cual, en su faceta objetiva, exige la disposición y formulación regular de las normas e instituciones integradoras del sistema jurídico (corrección estructural), según lo ha reconocido abundante jurisprudencia constitucional, por ejemplo la sentencia de 20 de enero de 2009, Inc. 65-2007.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el Decreto Legislativo N.º 86, por las razones de inconstitucionalidad ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

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



Sánchez Cerén

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