
“Versión pública elaborada de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la LAIP: “En caso que el ente obligado deba publicar documentos que en su versión original contengan información reservada o confidencial, deberá preparar una versión que elimine los elementos clasificados con marca que impidan su lectura, haciendo constar en nota una razón que exprese la supresión efectuada”. Para el caso, algunos documentos emitidos por esta institución contienen datos personales relativos a números de Documento de Identidad, Número de Identificación Tributaria (NIT), firmas y otros datos que en aplicación del artículo 24 letra “a” de la LAIP es información que debe protegerse de difundirse pues pertenecen a su titular”.

San Salvador, 7 de febrero de 2020.

SEÑORES SECRETARIOS:

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Gerencia de Operaciones Legislativas
Sección de Correspondencia Oficial
FECHA: 14:51
7/2/2020
Por: 

El día 28 de enero de 2020 recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el **Decreto Legislativo No. 549**, aprobado el día 16 de enero de este año, que contiene interpretación auténtica del **Art. 36-D de la Ley de la Carrera Docente**.

Al respecto y haciendo uso de la facultad de **VETO** 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 el citado Decreto Legislativo No. 549, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de las razones que expongo a continuación:

I. CONTENIDO DEL DECRETO APROBADO

El Decreto Legislativo apuntado, interpreta auténticamente el Art. 36-D de la Ley de la Carrera Docente, en adelante “la Ley”, en el sentido que los docentes pensionados que a la fecha continúan laborando en el Ramo de Educación, Ciencia y Tecnología, tienen el derecho a obtener una compensación económica por su renuncia equivalente a quince salarios base, tomando como referencia el devengado al momento de acogerse al derecho, siempre y cuando no hayan gozado de un beneficio de esa naturaleza.

Para contextualizar la interpretación auténtica de mérito, esta se encuentra en los artículos relativos a la prestación económica por renuncia voluntaria de la citada Ley, prevista en los artículos 36-A, 36-B, 36-C, 36-D, 36-E, 36-F y 36-G de la misma, la cual fue incorporada al citado cuerpo normativo, a través del Decreto Legislativo No. 287, de fecha 3 de abril de 2019, publicado en el Diario Oficial No. 80, Tomo No. 423, del 3 de mayo del mismo año.

El Art. 36-D estableció en el mencionado Decreto Legislativo No. 287, que: “Quienes renuncien al cumplir con el requisito de edad y tiempo de servicio para pensionarse, toda

vez que no hayan gozado de una compensación de este tipo, tendrán una compensación equivalente a quince salarios base, tomando como referencia el devengado al momento de acogerse al derecho”.

II. ANTECEDENTE

El día 27 de julio del año 2019, esa Honorable Asamblea aprobó el Decreto Legislativo No. 366, que contenía una reforma a la Ley de la Carrera Docente, en el sentido de adicionar un segundo inciso al Art. 36-D.- RENUNCIA CON EDAD Y TIEMPO DE SERVICIO PARA PENSIÓN.

El inciso que se adicionaba disponía: *“Asimismo, **podrán acogerse al beneficio establecido en el inciso anterior los educadores pensionados** que continúen laborando en el Ramo de Educación”*.

Por lo tanto, la citada reforma regulaba que también podían acogerse al beneficio relacionado en el inciso primero del Art. 36-D, los educadores pensionados que continuaran laborando en el Ramo de Educación; ellos también recibirían una compensación equivalente a quince salarios base, tomando como referencia el devengado al momento de acogerse al derecho, supuesto que no quedó contemplado en la reforma del mes de abril del año 2019.

Dicho Decreto No. 366, fue vetado por mi persona el 19 de julio del año 2019, sin que el veto fuera superado por esa Honorable Asamblea Legislativa, no incluyéndosele en el ordenamiento jurídico del país

En ese sentido, a través del siguiente cuadro, se plasman las diferencias del sujeto beneficiado del Art. 36-D de la Ley vigente, del que se pretendió reformar y del que actualmente se pretende interpretar auténticamente, los cuales son diferentes:

<p style="text-align: center;">DL No. 287, del 03/04/2019, publicado en el Diario Oficial No. 80, Tomo No. 423, el 03/05/2019.</p>	<p style="text-align: center;">Decreto Legislativo No. 366, del 27/07/2019</p>	<p style="text-align: center;">Decreto Legislativo No. 549, del 16/01/2020</p>
<p>“RENUNCIA CON EDAD Y TIEMPO DE SERVICIO PARA PENSIÓN Art. 36-D: Quienes renuncien al cumplir con el <u>requisito de edad y tiempo de servicio para pensionarse</u>, toda vez que no hayan gozado de una compensación de este tipo, tendrán una compensación equivalente a quince salarios base, tomando como referencia el devengado al momento de acogerse al derecho”.</p>	<p>“RENUNCIA CON EDAD Y TIEMPO DE SERVICIO PARA PENSIÓN Art. 36-D: Quienes renuncien al cumplir con el requisito de edad y tiempo de servicio para pensionarse, toda vez que no hayan gozado de una compensación de este tipo, tendrán una compensación equivalente a quince salarios base, tomando como referencia el devengado al momento de acogerse al derecho.</p> <p><i>Asimismo, podrán acogerse al beneficio establecido en el inciso anterior los <u>educadores pensionados</u> que continúen laborando en el Ramo de Educación”.</i></p>	<p>El Decreto en análisis pretende interpretar auténticamente el Art. 36-D de la Ley, en el sentido de incluir a los docentes pensionados que a la fecha continúan laborando en el Ramo de Educación, Ciencia y Tecnología tienen el derecho a obtener una compensación económica por su renuncia equivalente a quince salarios base, tomando como referencia el devengado al momento de acogerse al derecho, siempre y cuando no hayan gozado de un beneficio de esta naturaleza”.</p>

Como puede observarse, esa Honorable Asamblea pretendió en su momento, a través del Decreto Legislativo No. 366, realizar una reforma al Art. 36-D, para incluir a los docentes pensionados, sin poder concretizarlo; y actualmente, a través del Decreto No.

549, pretende interpretar auténticamente el Art. 36-D vigente, para obtener el mismo resultado, incluir a los docentes pensionados, utilizando por ende dos figuras diferentes, en el primero, la REFORMA y, actualmente, la INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA, las cuales tienen sus particularidades propias.

III. SOBRE EL DECRETO EN ANÁLISIS

i. Sobre los límites constitucionales de las leyes interpretativas

El Art. 131, ord. 5º de la Constitución de la República otorga a la Asamblea Legislativa la facultad de interpretar auténticamente las leyes, es decir, de emitir leyes interpretativas de otras disposiciones. Las características esenciales y definitorias de este tipo de leyes –las interpretativas o interpretaciones auténticas- son las siguientes:

- a) Versan sobre una ley anterior, por lo que no pueden ser emitidas de manera independiente;
- b) Se limitan a declarar el sentido de otras leyes, cuyos conceptos sean oscuros o de dudosa interpretación;
- c) Se entienden incorporadas a la ley sobre la que versan; y,
- d) Al verse incorporadas a la ley que interpretan, se entiende que sus efectos nacen desde que se emitió la ley interpretada, pero sin afectar sentencias judiciales ejecutoriadas en el tiempo intermedio.

Por lo tanto, resulta de suma importancia aclarar que la interpretación auténtica debe versar sobre una ley oscura o de dudosa interpretación y que su redacción debe estar limitada específicamente a los pasajes dudosos de la norma interpretada, pues si se realiza sobre una disposición clara y se extiende a supuestos no contemplados en la norma original, nos encontramos frente a una reforma y no frente a una interpretación auténtica y, en consecuencia, en una ley de carácter retroactivo, que si no se encuentra en los dos únicos supuestos del Art. 21 de la Norma Suprema, resulta inconstitucional.

Al respecto, la Sala de lo Constitucional manifestó en la inconstitucionalidad 69/2006/90/2006, dictada a las nueve horas y treinta minutos del día 3 de julio de 2008:

“En este sentido, una disposición que contiene una interpretación auténtica, en la medida en que solo esclarece el sentido de otra y no confiere nuevos derechos ni establece nuevas obligaciones, no puede considerarse aisladamente, sino que se integra con la disposición

interpretada para esclarecerla, pues, si pudiera extraerse una norma contenida en la disposición interpretada ya no se podría hablar de “interpretación auténtica, sino que se estará ante una reforma encubierta o emisión de una nueva norma” (el subrayado es nuestro).

De los razonamientos anteriores se colige que un decreto que contenga una interpretación auténtica, debe estar limitado a esclarecer el texto que desea interpretar y que cualquier cuestión nueva que entre a regular, resulta en una reforma y, por tanto, en una inconstitucionalidad.

En conclusión, la interpretación auténtica de las normas legales no es una facultad de modificación o derogación de aquellas, sino de establecer su sentido acorde con la intención de su creador; es la aclaración que el propio legislador hace de la ley dictada por él; lo cual es transgredido con el Decreto Legislativo No. 549 en análisis, al agregar a nuevos sujetos beneficiados -los docentes pensionados-, los que indebidamente se pretenden incluir con la interpretación auténtica.

Como consecuencia de lo anterior, nos encontramos frente a una reforma encubierta ya que, si bien la Asamblea Legislativa tiene la facultad constitucional de interpretar auténticamente una norma, el uso de esta figura debe tener por finalidad esclarecer el sentido de la norma interpretada y no cambiar su sentido o contenido; por ende, no se ha cumplido la finalidad de las llamadas leyes declarativas o interpretativas de otras leyes cuyos defectos de oscuridad, duda o imprecisión vuelven obligatoria su interpretación por el legislador, de modo que la norma contenida en el Decreto Legislativo No. 549 es inconstitucional.

ii. Sobre los principios de planificación y equilibrio presupuestario

En atención a que el contenido del Decreto en estudio incorpora a los educadores pensionados como beneficiarios de la compensación económica por renuncia voluntaria, es necesario analizar los potenciales efectos presupuestarios derivados de la aplicación del mismo, tomando como referencia la información dada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a través de nota de fecha 4 de febrero de 2020, en el sentido que en el supuesto que los 2,750 docentes pensionados que continúan laborando, decidieran acogerse al beneficio y cumplieran con los requisitos, el costo

estimado sería de 20.1 millones de los dólares, examen presupuestario que no se dio en el seno de la Asamblea Legislativa, de conformidad a los principios de planificación y equilibrio presupuestario.

a) Principio de planificación.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sentencia de fecha 9 de diciembre de 2019, dictada en relación a la Controversia de referencia No. 1-2019, ha reiterado que, en observancia del principio de planificación presupuestaria, el presupuesto debe ser el instrumento normativo que ordena el ciclo de ingresos y gastos del Estado y debe concentrar y condensar la totalidad de la actividad financiera pública. Asimismo, el presupuesto implica la estimación de los ingresos y gastos que la Administración Pública ha previsto para determinado período de tiempo, mediante el cual se busca distribuir eficiente y equilibradamente los recursos del Estado durante la implementación de las políticas públicas (ej., inconstitucionalidad 15-2011, ya referida).

Además, se dijo que, como instrumento de planificación, el presupuesto se entiende como un mecanismo del plan nacional de desarrollo, cuya realización solo puede ser obtenida por la aplicación rigurosa de sistemas claros de programación presupuestaria. De esta manera, la estrategia de la planificación económica está indisolublemente vinculada con el presupuesto, ya que este es el instrumento para el efectivo cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, sin un plan preconcebido que defina con precisión los objetivos y estrategias de la acción estatal, no será factible exigir el respeto a uno de los principios relevantes del Derecho Presupuestario: el principio de transparencia.

Como regla general, la planificación implica determinar los objetivos (representados por necesidades) y los medios con los cuales el Estado pretende alcanzarlos. Además, dado que el presupuesto es un plan de corto plazo —un ejercicio fiscal, art. 167, Ord. 3° Cn.—, en él se deben determinar las acciones específicas a las que se han de asignar los recursos necesarios. En definitiva, debe ser un plan de trabajo que exprese, en términos de metas, qué es lo que el Estado hará, razón por la cual puede afirmarse que el presupuesto es la parte operativa de los planes del sector público.

b) Principio de equilibrio presupuestario

Asimismo, en la sentencia relacionada en el ordinal precedente, la Sala estableció que el art. 226 Cn. regula el principio del equilibrio presupuestario y confiere su resguardo esencial al Órgano Ejecutivo. Por esa razón, la Asamblea Legislativa tiene “la obligación de “[...] consultar con el Consejo de Ministros cuando pretenda disminuir o rechazar los créditos que otras entidades hayan solicitado por medio de los proyectos que remiten al Ministerio de Hacienda” (inconstitucionalidad 15-2011, ya citada). Tal consulta les permitirá a dichos funcionarios examinar si las necesidades que habían identificado e incorporado en los proyectos de presupuestos pertinentes podrán ser satisfechas. El equilibrio presupuestario, incluida su ejecución, es una actividad que debe ser realizada en coordinación con el órgano ejecutivo en el caso de la aprobación de leyes que atentan su contenido específico.

En ese sentido, de la coordinación de atribuciones entre el Legislativo y el Ejecutivo radica, por un lado, en la posibilidad de que este último realice los actos jurídicos necesarios en el marco de la organización presupuestaria de las políticas y actividades públicas a desarrollarse en un determinado gobierno y, por otro lado, en la intervención de la Asamblea Legislativa como un mecanismo de legitimación y control democrático de la actividad financiera —partiendo de que las potestades financieras del Ejecutivo no son absolutas—. La jurisprudencia constitucional ha rechazado la aplicación de un criterio restrictivo respecto a la labor realizada por la Asamblea Legislativa en la elaboración del presupuesto, que le limitase a autorizar el proyecto de gestión financiera presentado por el Órgano Ejecutivo con la sola finalidad de darle la categoría de ley formal. La “función legislativa no se reduce a ‘aprobar’ la propuesta del Ejecutivo, pues esta solo es un proyecto de presupuesto a considerar. El Ejecutivo propone una ley y el Legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, teniendo como límites únicamente los plasmados en la Constitución” (inconstitucionalidad 1-2010, precitada).

Pero, existe un tipo de normas presupuestarias específicas que conforman la ley de presupuesto general del Estado. Estas —se reitera— delimitan el uso que debe hacerse de fondos públicos concretos, respecto a una necesidad pública particularmente aludida, en un período determinado y su régimen constitucional se configura mediante la unión de varios preceptos constitucionales. La creación de este tipo de normas —incluidas sus reformas— sí requiere de la intervención del Órgano Ejecutivo, en cuanto a su elaboración y discusión, previo a la aprobación a cargo de la Asamblea Legislativa.

En ese sentido, se advierte que el Decreto en análisis requiere de una fuente de financiamiento para realizar una distribución y erogación específica, una compensación económica por renuncia voluntaria a los docentes pensionados, lo cual implicaría un nivel de concreción y configuración de una directriz normativa específica para el presupuesto del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el cual, según nota referencia DGP-DG-033/2020, de fecha 6 de febrero de 2020, suscrita por el señor Ministro de Hacienda, debería ser financiada con cargo a las asignaciones presupuestarias votadas del Ramo de Educación, Ciencia y Tecnología; es decir, se infiere que debería existir un presupuesto para ese determinado fin, situación que se ratifica con lo expuesto por la señora Ministra de Educación, Ciencia y Tecnología, en la nota de fecha 4 de febrero de este año, cuando manifiesta que “(...) debe considerarse que con la entrada en vigencia del Decreto No. 549, será indispensable que esta Cartera de Estado solicite en cada ejercicio fiscal, el presupuesto para financiar dicho beneficio, a fin de que el mismo no impacte las asignaciones presupuestarias vigentes. Por lo tanto, la Asamblea Legislativa no tiene la potestad consignada en el Decreto de mérito, pues su potestad está condicionada por el ejercicio de la potestad de planificación y dirección de las finanzas públicas conferida al Órgano Ejecutivo, en la ejecución de la Ley de Presupuesto, sin que tuviera participación en la presente interpretación auténtica.

iii. Sobre el incumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social; en relación al equilibrio presupuestario.

Como ya se mencionó, el Ministerio de Hacienda, en su calidad de ente responsable de las finanzas públicas, informó a esta Presidencia, a través de nota referencia DGP-DG-033/2020, de fecha 6 de febrero de 2020, que de conformidad al análisis técnico y legal realizado por la Oficina Técnica correspondiente, ese Despacho no tiene ningún inconveniente, siempre y cuando dicha compensación sea financiada con cargo a las asignaciones presupuestarias votadas del Ramo de Educación, Ciencia y Tecnología, situación que obviamente no está contemplada en el presupuesto aprobado, es decir, se infiere que para poder aplicarlo, deberían realizarse los ajustes presupuestarios pertinentes.

Con lo anterior, se colige que durante el proceso de aprobación del Decreto en estudio, no le fue requerida al Ministerio de Hacienda, como responsable del manejo de las

Finanzas Públicas y de mantener el equilibrio del Presupuesto, según lo estipulado en el Art. 226 de la Constitución de la República, por parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, la opinión respectiva sobre la factibilidad financiera del mismo, ya que el Ramo de Educación, Ciencia y Tecnología no dispone de las asignaciones presupuestarias para financiar dicha prestación; por lo que si fuere sancionado, implicaría el compromiso de otorgarles un refuerzo presupuestario, sin cumplir actualmente lo establecido en el Art. 14 de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social.

Aunado a lo anterior, es imperativo traer a cuento el antecedente jurisprudencial de la sentencia pronunciada el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, en el proceso de inconstitucionalidad ref. 1-2017/25-2017, en la que la Sala de lo Constitucional se refirió a la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal del año dos mil diecisiete, afirmando que: “A fin de garantizar un presupuesto equilibrado, tal como lo ordena la Constitución, el Ejecutivo y el Legislativo deberán tomar las medidas necesarias para evitar la aprobación de gastos no prioritarios, excesivos o injustificados, que no guardan coherencia con la situación fiscal y financiera del Estado, y que impactan el equilibrio presupuestario que debe observarse según el art. 226 Cn.”.

En la misma sentencia se hizo referencia a los alcances del Art. 226 Cn. que ordena: “El Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado”; asimismo, citando el Art. 27 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, expresó que “El Presupuesto General del Estado deberá reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento”; asumiendo que lo relacionado implica que: “El gasto presupuestado deberá ser congruente con los ingresos corrientes netos”, esto último para cumplir lo dispuesto en los Arts. 2, letra a) y 11, inc. 1º e inciso final de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, que estatuye como finalidad “garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo”.

En virtud de lo anterior, se concluye que la interpretación auténtica contenida en el Decreto No. 549 resulta inviable financieramente, en tanto que al emitir el referido Decreto, el legislador no atendió los principios y las disposiciones legales antes

relacionadas, que le mandatan identificar claramente la fuente de financiamiento necesaria y con ello, permitir que el Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, conserve la planificación presupuestaria y el equilibrio presupuestario, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado.

Finalmente, una vez más, dejo constancia del compromiso del Órgano Ejecutivo en velar por los intereses del sector magisterial de manera responsable; sin embargo, reitero la necesidad de llevarlo a cabo cumpliendo los principios de planificación y equilibrio presupuestario, según lo estipulado en el Art. 226 de nuestra Carta Magna y lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede **VETANDO** el Decreto Legislativo No. 549, por las razones de inconstitucionalidad 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 el 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

-----Firma ilegible-----

**Pronunciado por Nayib Armando Bukele Ortez,
Presidente de la República**

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