
“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”.

(A)

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Gerencia de Operaciones Legislativas
Sección de Correspondencia Oficial
HORA: 15:02
29/4/2020
Recibido en:
Por:

San Salvador, 28 de abril de 2020.

SEÑORES SECRETARIOS:

El 17 de abril del presente año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, el Decreto Legislativo N.º 630, aprobado el 16 del mismo año mes y año, que contiene la “Ley Especial de Reconocimiento a los Profesionales y Trabajadores de la Salud, ante la Pandemia del COVID-19”, mediante el cual se busca declarar la importancia de la labor que desempeñan las personas profesionales y trabajadoras de la salud en el contexto de la prevención y atención de la Pandemia por COVID-19, así como otorgarles una serie de prestaciones económicas y sociales adicionales en razón de la prestación del citado servicio público.

Al respecto y haciendo uso de la facultad de **VETO** que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137 inciso primero y por el digno medio de Ustedes, devuelvo a esa Honorable Asamblea el Decreto Legislativo No. 630, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, por las razones siguientes:

I. ASPECTOS GENERALES DEL DECRETO LEGISLATIVO APROBADO:

En el Decreto Legislativo N° 630, aprobado en la Sesión Plenaria ordinaria de fecha 16 de abril del presente año, la Honorable Asamblea Legislativa dispuso los aspectos siguientes:

- a) Se establece como finalidad del decreto el garantizar la atención adecuada de los profesionales y trabajadores de la salud que desempeñan sus labores en las instituciones del sistema nacional, así como a los profesionales y trabajadores de la salud privados que cumplan al llamamiento en apoyo de la emergencia de COVID-19 por el Estado;
- b) Se declara que la labor de tales profesionales y trabajadores: médicos, enfermeras, personal administrativo y de limpieza, es fundamental en el combate a la pandemia por COVID-19 y en la atención a las personas enfermas a consecuencia de la misma;
- c) La responsabilidad del Gobierno de la República que los profesionales y trabajadores de la salud tengan acceso a equipos de protección adecuados e idóneos para desarrollar sus diferentes funciones, los cuales deberán ser los recomendados por la OMS-OPS, según el grado de atención y el nivel de riesgo en el cual se encuentra laborando dicho personal de salud;
- d) La obligación del Gobierno de la República 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 dichas enfermedades;
- e) El mecanismo para autorizar cuando entre el personal de salud que atienden la pandemia se encuentren parejas de cónyuges o compañeros de vida que tengan hijos menores de edad; que uno de dichos cónyuges o compañeros de vida pueda quedarse en su domicilio de residencia bajo el cuidado de los hijos, con goce de salario completo durante el tiempo que dure el estado de emergencia;

- f) El establecimiento de una pensión vitalicia por parte del Estado a través del Ministerio de Salud, en caso de fallecimiento del cónyuge que se encuentre laborando dentro de la emergencia, misma que será equivalente al último salario devengado por el profesional al momento del deceso, la cual se otorgará a favor de la familia del fallecido y se mantendrá hasta que el último de los hijos alcance la mayoría de edad;
- g) El incentivo salarial adicional equivalente al 20% de su salario, en el caso de las profesionales y trabajadoras de la salud que sean madres solteras; el cual será otorgado mes a mes mientras dure el estado de emergencia, incluyendo para estas personas la pensión vitalicia señalada en el literal anterior en caso de fallecimiento;
- h) La imposición de la sanción de multa al funcionario público o agente de autoridad pública que deniegue, incumpla o bloquee la presente ley, dejando expedita la persecución penal y civil por los daños y perjuicios ocasionados por el funcionario infractor.

II. SOBRE EL DERECHO A LA SALUD Y EN ESPECIAL SOBRE EL ROL Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PROFESIONALES Y TRABAJADORES DEL SECTOR SALUD EN LA PANDEMIA POR COVID-19.

Tal como lo señalé en el veto por inconstitucionalidad del Decreto Legislativo No. 620, de fecha 1 de abril del corriente año, que de manera similar al decreto de mérito, regula disposiciones relativas a los trabajadores de la salud y los médicos en el combate a la pandemia del COVID-19, reitero mi férreo compromiso con la defensa de la salud de toda la población, incluyendo a los profesionales y trabajadores de la salud, a la luz de lo

que dispone el artículo 65, inciso 1º de la Constitución de la República, donde se establece expresamente que la salud de los habitantes de la República constituye un bien público y que el Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento.

El Estado es el principal obligado a garantizar la conservación y restablecimiento de la salud de sus habitantes, siendo el garante de la implementación de todas las medidas necesarias para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole y la lucha contra ellas.

En ese sentido, hay que reconocer, sin lugar a dudas, que en la presente crisis sanitaria que golpea a nuestro país y el mundo, son los profesionales y trabajadores de la salud un pilar fundamental en todos los esfuerzos realizados por el mismo Estado para ejecutar las medidas y acciones necesarias de prevención, contención y respuesta a la Pandemia por COVID-19, siendo esencial su labor como encargados de prestar los servicios públicos indispensables para garantizar la salud de la población y evitar la propagación de dicho virus, siendo necesario velar por su vida, salud y bienestar económico y social.

Al respecto, de conformidad a lo reconocido en los mismos considerandos del Decreto Legislativo No. 630, los profesionales y trabajadores de la salud en El Salvador, en el marco de la actual emergencia nacional, cuentan con normativa jurídica nacional e internacional en materia de seguridad e higiene ocupacional; la cual establece, en términos generales, los diferentes mecanismos y procesos de obligatoria aplicación por parte del Estado para la prevención y protección ante los riesgos que entraña su delicada y noble labor de prevención y atención de una enfermedad altamente transmisible como lo es el COVID-19.

Así, desde el artículo 44 de la Constitución de la República, el constituyente le otorgó importancia a la reglamentación de las condiciones laborales que deben cumplir los centros de trabajo en general, tanto públicos, como privados; estableciendo un servicio de inspección encargado de velar por el fiel cumplimiento de tales normas ocupacionales y de garantía de la seguridad social, lo que en la práctica es gestionado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Dicho precepto constitucional, se ha venido complementando con la ratificación por parte del Estado salvadoreño de relevantes instrumentos jurídicos internacionales que disponen salvaguardas jurídicas relativas a la temática en cuestión, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece el reconocimiento de los Estados Parte al derecho de toda persona a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, entre ellas la seguridad y la higiene en el trabajo, Art. 7, letra b); así también, que para asegurar el derecho a la salud los Estados deben adoptar medidas para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole y la lucha contra ellas, así como la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad, Art. 12, numeral 2, letra c) y d), lo que es reafirmado en los Arts. 7 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”.

En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Convenio 155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores de 1981, obliga a los Estados a implementar lugares de trabajo seguros y que no representen riesgo alguno, incluyendo la obligación de suministrar ropa y equipos de protección apropiados a fin de prevenir efectos

perjudiciales para la salud de los trabajadores y a brindarle a estos capacitación en materia de seguridad e higiene ocupacional, Arts. 16 y 19, obligaciones internacionales que ya han sido retomadas e incorporadas en la legislación nacional de carácter general y especial.

De esa manera nuestro país es regido por la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo, la cual está compuesta, entre otros aspectos, de disposiciones atinentes a la vestimenta, equipos de protección y herramientas especiales y a la capacitación para su uso, obligatorias para cuidar la salud, vida e integridad de los trabajadores del sector público y privado, incluyendo la protección contra riesgos biológicos, tales como los riesgos derivados de la propagación del nuevo Coronavirus o COVID-19, Arts. 10 y 38; lo que encuentra su detallado desarrollo en el Reglamento respectivo, Arts. 89 al 97 y 271. Asimismo, la Ley de Deberes y Derechos de los Pacientes y Prestadores de Servicios de Salud contempla una serie de derechos de los profesionales de la salud, entre ellos, el contar con instalaciones apropiadas y seguras que garanticen el buen desempeño de sus labores y recibir de la autoridad competente la colaboración necesaria para el mejor desarrollo de sus funciones.

Es así que, el Gobierno de la República, a través del ramo de Salud, en apego a la normativa nacional e internacional se encuentra siguiendo los “Requerimientos para uso de equipos de protección personal (EPP) para el nuevo coronavirus (2019-nCoV) en establecimientos de salud”, recomendaciones interinas 2/6/2020 de la Organización Mundial de la Salud / Organización Panamericana de la Salud, los cuales atienden a la realidad e investigaciones técnicas que se han realizado a la fecha. En esa línea, desde el Decreto Ejecutivo No. 1, del ramo de Salud, Directrices Relacionadas con la Atención de la Emergencia Sanitaria “Nuevo Coronavirus (2019-nCoV)”, del 30 de enero del corriente año, ya se establecían medidas sanitarias para el personal de salud, contemplando los

lineamientos a cumplir para las precauciones estándar y el uso adecuado de protección personal.

En el marco de las anteriores acciones normativas, el Gobierno de la República, ha mantenido en vigencia los “Lineamientos Técnicos para la Atención Clínica de Personas con Covid-19”, emitidos en una Tercera Edición, mediante Acuerdo Ministerial No. 781, en el ramo de Salud, de fecha 17 de abril del corriente año; los cuales han sido elaborados por un amplio equipo técnico de especialistas de diferentes áreas científicas vinculadas con el manejo de la referida patología, siendo apoyados por un comité consultivo de expertos en la materia. Dichos lineamientos, dentro de sus variados aspectos, contienen lo relativo a las “Medidas de Prevención y Control” (pág. 49 y siguientes), describiendo las medidas de protección de los profesionales y trabajadores de la salud a través de la emisión de directrices para la implementación de precauciones estándar para la atención de todos los pacientes.

En razón de lo anterior, sin desconocer lo plausible del esfuerzo por emitir regulaciones que vengán a favorecer la valiosa y heroica labor del personal de salud que se encuentra en la primera línea de atención de la grave emergencia; tales regulaciones, además de tomar en cuenta para su aprobación a las instituciones del Estado competentes de implementar y administrar directamente las normas, políticas, programas y protocolos gubernamentales de prevención, contención y atención de la enfermedad, deben estar en armonía con la Constitución de la República y con las leyes secundarias existentes en materia laboral y de seguridad social.

III. SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO APROBADO:

a) Violación a los principios de contradicción y libre debate y discusión, reconocidos en los Arts. 85 y 135 de la Constitución de la República.

Los artículos 85 y 135 de la Constitución de la República, establecen:

Art. 85.- El Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.

La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en esta Constitución.”

“Art. 135.- Todo proyecto de ley, después de discutido y aprobado, se trasladará a más tardar dentro de diez días hábiles al Presidente de la República, y si este no tuviere objeciones, le dará su sanción y lo hará publicar como ley.

No será necesaria la sanción del Presidente de la República en los casos de los ordinales 1º, 2º, 3º, 4º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 20º, 32º, 34º, 35º, 36º y 37º, del art. 131 de esta Constitución y en los antejuicios en que conozca la Asamblea.”

Al respecto, uno de los aspectos importantes en el proceso legislativo, es escuchar la opinión de los diferentes sectores e instituciones involucradas en las diferentes temáticas, a fin de contar con los elementos técnicos necesarios para una mejor redacción de las norma jurídicas y para que estas se ajusten a la realidad que se pretende regular; por lo cual, el mismo Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, reglamento autónomo derivado de la misma Constitución de la República, en sus artículos 37 y 50, ha regulado algunos mecanismos de participación y contribución a la labor legislativa, en orden a fortalecer la democracia y transparencia en el trabajo de ese

Honorable Órgano de Estado, todo ello en sintonía con los principios de contradicción y libre debate y discusión, reconocidos en los Arts. 85 y 135 de la Constitución de la República, antes relacionados.

Sobre el presente decreto, dentro de las instituciones relevantes que podían contribuir con sus aportes y opiniones ilustrativas, dada su naturaleza y competencias, están el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda.

En ese sentido, al consultar por parte de esta Presidencia de la República al Ministerio de Salud, se advierte que, dicha Cartera de Estado no fue consultada por la Honorable Asamblea Legislativa, señalando al respecto una serie de consideraciones que requieren de una especial atención en el Decreto Legislativo No. 630 aprobado.

Así, el Ministerio de Salud destacó que, aún cuando dicho decreto reafirma la evidente y fundamental labor del personal que participa en el combate a la Pandemia por COVID-19, la declaración del artículo 2 y los incentivos de los artículos 5 y siguientes, no deben definir la mística de servicio de los profesionales y trabajadores de la salud; puesto que tales incentivos no tienen a la base principios de igualdad, equidad y justicia, y de llevarse a cabo serán desproporcionales y en algunos casos hasta injustos para los profesionales y trabajadores de la salud, o para sus familias.

La entidad rectora del Sistema Nacional Integrado de Salud, reafirma que como país nos hemos preparado para el abordaje de la Pandemia por COVID-19, integrando acciones de prevención y acciones de respuesta. De las primeras existen sobrados ejemplos de acciones encaminadas a la contención del virus (cuarentena controlada, domiciliar, distanciamiento social, sanitización de establecimientos de salud, entre otras), y de las segundas, también existen importantes inversiones en infraestructura para adecuar y hasta construir establecimientos para la atención a pacientes por COVID-

19, adquisición de insumos, medicamentos, equipo e instrumental médico, todo encaminado a dotar al personal de salud de los espacios, insumos e instrumental necesario para el efectivo desempeño de sus funciones, y especialmente de equipo de protección personal adecuado e idóneo para resguardar su propia salud.

Respecto al mecanismo para autorizar que cuando entre el personal de salud de atención a la pandemia se encuentren parejas de cónyuges o compañeros de vida que tengan hijos menores de edad, que uno de dichos cónyuges o compañeros de vida pueda quedarse en su domicilio de residencia bajo el cuidado de los hijos, contemplado en el artículo 5, para el Ministerio de Salud esto afectaría la capacidad de respuesta y atención de pacientes de COVID-19, ya que al implementarse tal medida, se iría en dirección diametralmente opuesta a los propósitos que como país y gobierno nos hemos trazado, puesto se necesita más personal técnico y profesional que permita garantizar la atención de pacientes por COVID-19, tanto en los hospitales existentes como en los especialmente habilitados para esta emergencia.

En línea de lo anterior, se subraya que, del personal existente, aquél considerado de alto riesgo de contagio y afectación por el COVID (mayores de 60 años de edad, mujeres en período de gestación y personas con enfermedades como: Insuficiencia Renal Crónica o Trasplantados, cáncer en procesos de radioterapias y/o quimioterapias, personas con VIH con carga viral detectable, lupus, diabetes mellitus, y enfermedades pulmonares crónicas, entre otras), ya se encuentra en resguardo domiciliario.

En ese sentido, limitar o privar al sistema de salud del personal técnico y profesional, es poner en evidente riesgo el sistema mismo y en consecuencia la salud de los pacientes de COVID-19, lo que también privaría de recursos para contratar personal

nuevo y con carácter temporal que supla las labores dejadas de realizar por los cónyuges o compañeros de vida en resguardo domiciliario.

Por otra parte, el establecimiento de una pensión vitalicia por parte del Estado a través del Ministerio de Salud, en caso de fallecimiento del cónyuge que se encuentre laborando dentro de la emergencia, estipulada en el artículo 6, si bien, es una medida que tiene un buen propósito, entraría en contravención al mandato del artículo 50 de la Constitución de la República, el cual dispone que la ley debe determinar o precisar la extensión, forma y alcances del derecho a la seguridad social, en este caso a una pensión, la cual debe atender esencialmente criterios de necesidad y equidad.

Además, se señala en la opinión que la redacción del citado artículo 6, presenta serias inconsistencias, tales como:

a) Podrán gozar del derecho a una pensión únicamente las familias de profesionales fallecidos y vinculados por matrimonio que tengan hijos menores de 18 años, excluyendo las familias de fallecidos que no tenían profesión, así como aquellas familias establecidas por uniones no matrimoniales, y aquellas que no hayan procreado hijos, o que procreándolos fueren mayores de 18 años, independientemente de si tuvieran alguna discapacidad. Adicionalmente, se excluyen los casos de personas fallecidas que no hayan formado una familia nuclear como tal, y que eventualmente pudieran ser los que sostienen a sus padres, u otros ascendientes o familiares; tales exclusiones tendrían lugar a pesar que todas esas familias o familiares estarían sufriendo la pérdida de un ser querido.

b) Al establecer el último salario como base de la pensión, indefectiblemente las pensiones serán totalmente desiguales e injustas, puesto que en el sistema de salud

existen diversas categorías salariales y dentro de cada categoría diversos salarios, en algunos casos por el escalafón acumulado por el tiempo de servicio, y en otros, por la cantidad de horas por las cuales han sido contratados, de tal forma que determinar el monto de pensión con base a dicho criterio, es totalmente contrario a la igualdad y equidad que debiera imperar ante un mismo supuesto (la muerte de un familiar). En una situación tan particular como la expuesta, la pensión debería estar determinada por un criterio uniforme para las familias de todos los fallecidos, por ejemplo, una cantidad de salarios mínimos del sector comercio y servicios.

c) Dicha norma encierra una contradicción natural y técnica, pues inicia estableciendo que la pensión será vitalicia y termina señalando que la misma se mantendrá hasta que el último de los hijos alcance la mayoría de edad, lo que desde luego desvirtúa el carácter vitalicio. Además, no se define si la pensión se pagará de forma quincenal, mensual, bimensual o con otra periodicidad.

d) Al establecer que dicha pensión la pagará el Estado a través del Ministerio de Salud, otorga a este Ministerio una función que no es propia de su naturaleza, y que podría cumplirse directamente por el Ministerio de Hacienda, o por alguna entidad dedicada al rubro de la seguridad social.

En relación al incentivo salarial del 20% adicional al salario para madres solteras, regulado en el artículo 7, su redacción igualmente se considera inconsistente, puesto que evidentemente existen madres con estado civil de casada, quienes sostienen únicamente y sin ningún otro apoyo económico a sus hijos, las que por alguna razón no han promovido la disolución del matrimonio; así como también -aun cuando sea en menor medida- existen padres solteros, madres y padres viudos que individualmente soportan los gastos de su familia. Agregando que, al establecerse que dicho incentivo es

sin perjuicio de otros otorgados por el Estado, ello resulta totalmente inviable porque evidentemente el Estado a través de las entidades directamente relacionadas con la atención de la emergencia por COVID-19, ya implementó un incentivo mensual de \$150.00 de bonificación para el personal de salud.

Finalmente, el Ministerio de Salud coincidiendo con la opinión del Ministerio de Hacienda que se relata a continuación, consideró que el decreto es presupuestariamente inviable, porque en el contexto actual los ingresos fiscales se han reducido y como consecuencia la caja fiscal no permite hacer frente a nuevas obligaciones; puesto que las mismas carecen de una fuente de financiamiento real y efectiva.

Por su lado, el Ministerio de Hacienda, instancia gubernamental que al igual que el Ministerio de Salud no fue tomada en cuenta por el Órgano Legislativo para la confección del producto legislativo, señaló que, el “Artículo 6 del Decreto en comento, pretende darle la obligación al Estado de otorgar una pensión vitalicia a la familia del personal fallecido dentro de la emergencia, y que será equivalente al último salario devengado por el profesional al momento de su fallecimiento; además, el artículo 7 mandata al Estado a otorgar un incentivo salarial adicional equivalente al 20% de su salario, a los profesionales y trabajadores de Salud que sean madres solteras, el cual será entregado mensualmente mientras dure la emergencia.”, emitiendo, por tanto, opinión desfavorable al contenido del mismo, “ya que los 2 artículos antes relacionados, vulneran el principio de equilibrio presupuestario establecido en el Art. 226 de la Constitución de la República al no identificar la fuente de financiamiento para cubrir las erogaciones de gasto corriente derivadas de la aplicación de dichas disposiciones, por lo que tampoco es posible determinar el impacto que éstas puedan tener sobre las Finanzas Públicas.”

Como se puede observar, en el proceso legislativo para la elaboración de las normas de mérito, no se tomó en cuenta los aportes de las instituciones estatales implicadas directamente en la ejecución del decreto legislativo aprobado, particularmente el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda, lo cual es contrario al marco constitucional.

Una normativa tan importante para enfrentar aspectos fundamentales de la crisis sanitaria que como país estamos afrontando ante la Pandemia por el COVID-19, requiere del concurso, debate y libre discusión de los sectores e instituciones involucradas, a fin de que la misma cumpla a cabalidad con la finalidad perseguida; sin poner en riesgo, más allá de lo estrictamente necesario, dadas las circunstancias del momento que estamos viviendo, la estabilidad fiscal y el adecuado funcionamiento de las instituciones de salud y seguridad social de nuestro país.

En ese sentido, el Decreto Legislativo N°630, el cual tuvo su origen en una solicitud presentada por el Colegio Médico de El Salvador, el 16 de abril del corriente año, fue aprobado con dispensa de trámite a solicitud de uno de los señores Diputados, en la Sesión Plenaria No. 98, de ese mismo día; sin haberse tenido una previa discusión, debate y análisis en la comisión legislativa correspondiente, en la que se hubiere permitido la participación de las instancias gubernamentales concernidas.

Está claro que, la mera lectura de la Pieza de Correspondencia en el Pleno Legislativo, en normativas de esta naturaleza, no sustituye la labor cognoscitiva, crítica y racional que debió haberse realizado previamente para su aprobación, tomando en cuenta que, los aportes que hubieran brindado las instituciones públicas encargadas de la implementación de los diferentes aspectos de la lucha contra la pandemia por COVID-

19 en El Salvador, particularmente el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda, se tornaban vitales para un adecuado producto legislativo.

Al respecto de la presente violación constitucional, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido en la sentencia de 28-v-2018, Inc. 96-2014, lo siguiente:

“La fase legislativa está regida por el principio deliberativo (arts. 131 ord. 5º, 134 y 135 Cn.). De tal manera, “... 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 [de] 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...” (sentencia de 30-VI-1999, Inc. 8- 96). En esta fase legislativa quedan comprendidas, a tenor de la cita, los trabajos de las comisiones pertinentes y la discusión en el Pleno Legislativo. Si la jurisprudencia constitucional ha subrayado este nexo de implicación, entonces ni una ni otra pueden ser omitidas en la aprobación de una ley.

Y es que respecto de la discusión parlamentaria regulada en el art. 135 Cn., la honorable Sala de lo Constitucional ha sostenido en su jurisprudencia que “... de conformidad con el art. 135 Cn., todo proyecto de ley debe ser discutido previamente a su aprobación; esto significa que no basta con los votos del parlamento para que haya ley, sino tiene que haber deliberación (discutida y publicitada elaboración de la ley), es decir, un debate en el que se expongan las posiciones a favor o en contra de la aprobación del proyecto, madurándose así la decisión definitiva, la que debe estar

basada en el principio de libre discusión [...]; y es que, sin la libre discusión no hay posibilidad de parlamentarismo democrático, que refleje la pluralidad de voces dentro del espectro social y, para que pueda producirse, es necesario que se reconozca a los distintos sectores del parlamento, el derecho a tomar parte de la discusión y a expresar sus opiniones sin limitaciones ilegítimas” (sentencia de 21-VIII-2009, Inc. 24-2003).

Asimismo, se ha sostenido que “... el núcleo de la contradicción y el libre debate radica en la idea que la formación de la voluntad estatal en forma de ley, solo puede hacerse, de manera constitucionalmente legítima, después que los diferentes grupos legislativos hayan tenido la real y libre oportunidad de exponer sus puntos de vista o propuestas, representativos de diversos intereses o visiones de mundo, sobre una determinada iniciativa de ley”. En tal sentido, la carencia de discusión puede radicar en —entre otros supuestos—: “que no haya existido oportunidad alguna de discusión, deliberación y expresión de ideas y pensamientos, porque no se potenció o incluso se negó la oportunidad de hacerlo”. Por tanto, “... el diseño estructural del proceso de formación de ley que la Constitución ha establecido, específicamente en su artículo 135, exige que no existan óbices que le impidan a los diputados producir un debate en relación con los proyectos de ley que quieren aprobar” (sentencia de 29-V-2015, Inc. 7-2006).”

Sobre la inconstitucionalidad por vicios de procedimiento, la Sala de lo Constitucional ha afirmado que:

"V. La infracción o violación a los límites constitucionales formales y materiales da lugar a una inconstitucionalidad. La inconstitucionalidad es formal cuando el órgano productor, el Legislativo, contraviene las reglas que determinan los órganos competentes, los procedimientos y los ámbitos de validez indicado 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 (cfr. Sentencia de 1- II-96, Inc. 22-96).”

La Presidencia de la República, respeta el interés y la habilitación constitucional de la Honorable Asamblea Legislativa de impulsar disposiciones legales para enfrentar los graves impactos de la Pandemia por COVID-19 en El Salvador; no obstante, dichas disposiciones, cuando involucran las competencias técnicas de otras instituciones del Estado, es necesaria la debida consulta con tales instituciones, a fin de salvaguardar la armonía del orden jurídico salvadoreño y evitar impactos desproporcionados en el ejercicio de las funciones de las diferentes instituciones estatales, con el consiguiente perjuicio al desarrollo de una buena administración pública, especialmente considerando a los entes que serán encargados de la aplicación de la ley.

En virtud de lo expuesto, la Presidencia de la República considera que el Decreto Legislativo No. 630, se emitió en contravención a algunos de los aspectos contenidos en los principios de contradicción y libre debate y discusión, reconocidos en los Arts. 85 y 135 de la Constitución de la República, ya que no se permitió su discusión en las Comisiones legislativas respectivas, ni se incluyó en su análisis al Ministerio de Salud ni al Ministerio de Hacienda, quienes con sus aportes pudieron haber realizado las acotaciones pertinentes, desde sus respectivas competencias, considerando de manera particular los elementos que señalaron en las opiniones que al respecto fueron requeridas por esta Presidencia en el marco del análisis del Decreto de marras, cuestiones que habrían generado una plena vigencia de los principios parlamentarios que en este apartado han sido señalados como vulnerados, y que motivan el Veto por inconstitucionalidad que ahora se remite por su digno medio a la Asamblea Legislativa.

b) Violación al principio de separación de poderes, artículos 65 y 86 de la Constitución de la República.

El Decreto Legislativo N° 630, fue aprobado mediante dispensa de trámite por el Pleno Legislativo invocando razones de urgencia. No obstante, tal como se ha dejado descrito en el apartado anterior, por su misma naturaleza, sin descuidarse un proceso expedito para la aprobación de dicho decreto, dicho proceso no debió soslayar el debido espacio de análisis y discusión en la comisión respectiva; el cual hubiera permitido desplegar las necesarias deliberaciones, investigaciones y análisis entre los diferentes Grupos Parlamentarios, así como las pertinentes consultas con las instancias gubernamentales concernidas en la temática, lo que hubiera abonado positivamente a la garantía de la protección de la salud como un bien público y a las atribuciones del Órgano Ejecutivo en cuanto a la determinación de la política nacional de salud y al control y supervisión de su aplicación, a tenor de lo que se desprende del artículo 65 de nuestra Carta Magna.

Lo anterior, se advierte de manera especial ante las inconsistencias en la redacción de muchos de sus artículos, tal como ha sido señalado por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda, donde se establecen ciertos parámetros, sin tomar en cuenta muchos elementos que son propios de la realidad del Sistema Nacional Integrado de Salud en El Salvador. Es necesario reiterar, por tanto, que el legislador debió consultar con los entes competentes en el ámbito del Gobierno de la República, en este caso, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda, con el objeto de obtener insumos técnicos que colaboren con el cumplimiento de los fines del Decreto en análisis.

Al respecto, vale la pena reafirmar que, basados en la normativa legal aplicable, actualmente el ramo de Salud se encuentra siguiendo los “Requerimientos para uso de

equipos de protección personal (EPP) para el nuevo coronavirus (2019-nCoV) en establecimientos de salud”, recomendaciones interinas 2/6/2020 de la Organización Mundial de la Salud / Organización Panamericana de la Salud y los “Lineamientos Técnicos para la Atención Clínica de Personas con Covid-19”, emitidos en una Tercera Edición, mediante Acuerdo Ministerial No. 781, en el ramo de Salud, de fecha 17 de abril del corriente año, documentos que atienden a la realidad e investigaciones técnicas que se han realizado a la fecha.

Además, debido a lo novedoso de la temática, todos los aspectos técnicos se encuentran en constante análisis y cambio, por lo que, el establecimiento por una ley especial de parámetros, sin haber realizado las consultas respectivas y sin el debido estudio y profundización sobre la materia, conlleva a una desprotección de la salud de la población, lo cual se fundamenta en los puntos siguientes:

- a) El Ramo de Salud es el ente competente para dictar las normas y técnicas en materia de salud y ordenar las medidas y disposiciones que sean necesarias para resguardar la salud de la población. Dicho ente se encuentra actualmente ejecutando las acciones necesarias para combatir la Pandemia por COVID-19, siendo el Ministerio de Salud, la institución que se encuentra en constante estudio de los parámetros internacionales en la materia y, como se ha mencionado, no fue consultado para el mejor desarrollo de la normativa;
- b) Un Decreto como el analizado, que posee elementos poco precisos e indeterminados, podría ser aplicado de manera incorrecta, dado que los descubrimientos científicos y dinámicas del sector salud se encuentran en constante evolución;

- c) Los profesionales y trabajadores de la salud ya cuentan con una preparación académica y técnica que sin duda brinda las herramientas necesarias para desempeñar sus funciones y el Gobierno de la República está realizando sus mejores esfuerzos para fortalecer dicha preparación y para mantener el suministro de los equipos de protección para el mejor desempeño de su labor. Cualquier legislación aplicable a los métodos y equipos, así como a los procesos de formación, debe ser consultada y evaluada técnicamente, a fin de cumplir con el artículo 65 de la Constitución de la República, y no ser un obstáculo para el desempeño de las funciones de dicho personal, o constituir un impedimento legal para la atención de una persona cuya salud, vida o integridad personal se encuentre en peligro;

- d) Las disposiciones legales que se emitan respecto a la utilización de las finanzas públicas para la respuesta que el Órgano Ejecutivo se encuentra implementando ante la pandemia por el COVID-19, requiere de una intensa coordinación con la Cartera de Estado responsable constitucionalmente de mantener el equilibrio presupuestario, es decir, el Ministerio de Hacienda, a fin de evitar desequilibrios económicos que puedan afectar la estrategia sanitaria en su conjunto.

Todo lo anteriormente expuesto nos debe de llevar a la conclusión que si bien el artículo 65 de la Constitución de la República, prescribe que es deber del Estado la conservación y restablecimiento de la salud de los habitantes, y ser el encargado de determinar y supervisar la política nacional de salud; CIERTAMENTE DICHA FUNCIÓN ES EJERCIDA A TRAVÉS DEL ÓRGANO EJECUTIVO EN EL RAMO DE SALUD; circunstancia y precepto constitucional que es desarrollado a través de diferentes normativas, que determinan los alcances de tal disposición constitucional, sin que esto degenerare en un

aspecto de legalidad, disposiciones tales como los numerales 1 y 2 del artículo 42 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (reglamento autónomo derivado directamente de la Constitución); el cual establece la competencia del Ministerio de Salud para planificar, dirigir, coordinar y ejecutar la política del Gobierno en materia de salud y supervisar las actividades de dicha política, así como para dictar las normas técnicas en materia de Salud y ordenar las medidas y disposiciones que sean necesarias para resguardar la salud de la población..

En virtud de lo anterior resulta innegable que constitucionalmente el ejercicio de las competencias para establecer directrices como las que se pretende a través del presente Decreto Legislativo son parte del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Salud; por lo cual, debió consultarse previamente por parte del Órgano Legislativo a dicha Cartera de Estado, para la aprobación del referido Decreto Legislativo.

Lo anterior deriva en la transgresión al principio de separación de poderes, contenido en el artículo 86 de la Constitución de la República, que en su inciso 1º, en lo pertinente prescribe: “El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los Órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.”

Debe recordarse que este último elemento de colaboración, es indispensable para que, en situaciones como las que actualmente vive El Salvador y el mundo entero, se pueda resguardar y asegurar a las personas en el goce de sus derechos en todo lo que sea posible dentro de las capacidades reales con las que cuenta el Estado.

c) Violación al Principio de Equilibrio Presupuestario en su manifestación de Racionalidad del Gasto Público, reconocido en el artículo 226 de la Constitución de la República.

Los vicios de inconstitucionalidad que han sido puestos en evidencia en los apartados anteriores, no solamente tienen implicaciones sobre el proceso constitucional de formación de ley y transgreden la debida separación de órganos fundamentales que debe imperar en un auténtico Estado democrático de derecho, sino también, trascienden a otros principios necesarios para la adecuada estructuración de un presupuesto destinado a la ejecución de las funciones de las entidades públicas en el orden de satisfacer los intereses y derechos de la población salvadoreña, siendo uno de ellos el de equilibrio presupuestario consagrado por el artículo 226 de la Constitución, en su manifestación de la racionalidad del gasto público.

En ese sentido, de la literalidad de la ley aprobada, claramente se desprende el impacto financiero que causaría al Ministerio de Salud, partiendo que dicha Institución advierte en su opinión que, el decreto es presupuestariamente inviable, porque en el contexto actual los ingresos fiscales se han reducido y como consecuencia la caja fiscal no permite hacer frente a nuevas obligaciones, puesto que las mismas carecen de una fuente de financiamiento real y efectiva. La anterior preocupación, también ha sido retomada por el mismo Ministerio de Hacienda, al afirmar que, los artículos 6 y 7 de la ley especial aprobada, que crean una pensión vitalicia y otorgan el aumento del 20% del salario a determinado personal del sector salud, vulneran el principio de equilibrio presupuestario establecido en el Art. 226 de la Constitución de la República, al no identificar la fuente de financiamiento para cubrir las erogaciones de gasto corriente derivadas de la aplicación de dichas disposiciones, por lo que tampoco es posible determinar el impacto que éstas puedan tener sobre las Finanzas Públicas.

En relación a lo anterior, es imperativo tener en consideración 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. 11, inc. 1º, inciso final y 2, letra a) 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”.

Por lo expuesto, se concluye que, el decreto resulta inviable financieramente, en tanto que al emitirse el legislador no atendió las disposiciones legales antes relacionadas,

que le mandatan identificar claramente la fuente de financiamiento necesaria para su aplicación, y con ello permitir que el Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, conserve el equilibrio presupuestario, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado; no tomando en cuenta, además, los esfuerzos concretos que el Gobierno de la República está realizando a favor del personal que atiende la actual crisis sanitaria.

No debe perderse de vista que el equilibrio presupuestario se encuentra vinculado en una forma íntima a la vida económica del país y cuando en el mismo se establecen los diversos rubros del gasto público, esta asignación debe obedecer a razones de equidad de los recursos públicos, pues su programación y ejecución responden a criterios de eficiencia y economía, y en la coyuntura actual, debe dar una respuesta integral a todas las acciones vinculadas con la Pandemia por COVID-19.

En las condiciones fiscales y financieras del país, ante todo, frente al combate de una Pandemia que ataca a nivel mundial, el Órgano Ejecutivo no puede consentir la aprobación de una obligación para el Estado, no consultada con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Salud, como se pretende en el presente caso, pues dicha asignación, además de crear una presión al gasto público, vendría a agravar el déficit fiscal, lo que obligaría a limitar el gasto en otras áreas de interés nacional, sobre todo considerando la protección de la vida y salud de todos los habitantes del país ante la Pandemia.

Finalmente, en la sentencia que dirime la controversia constitucional referencia 1-2019, del 09-XII-2019, la Sala de lo Constitucional estableció que:

“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.”

El producto legislativo en análisis, a juicio de esta Presidencia de la República, encaja en la cita anterior, ya que se trata de un conjunto de disposiciones que ordenan la utilización específica, en un lapso determinado de tiempo, de recursos financieros por parte del Ministerio de Salud, en el marco de la ejecución del presente ejercicio fiscal, para sufragar el costo de una pensión vitalicia diseñada en el mismo decreto, así como para afrontar el pago de incentivos salariales a un segmento específico del personal que atiende la pandemia por COVID-19, sin contarse con las estimaciones técnicas que sustenten el monto e impacto económico a afrontarse por el Estado y sin determinarse la respectiva fuente de financiamiento.

En la citada controversia, la Sala de lo Constitucional, dispuso:

“Por tanto, esta sala concluye que las reglas establecidas en el decreto legislativo vetado, debido a su especificidad y permanencia temporal, exceden la competencia de la Asamblea Legislativa de aprobar la reformas sin la intervención previa del Órgano Ejecutivo y, en ese sentido, interfieren en la potestad presupuestaria del Órgano Ejecutivo, específicamente respecto a la planificación del manejo de las finanzas públicas. Con ello también se afecta el principio de equilibrio presupuestario (arts. 226 y 227 Cn.)”

De este modo, siendo que existen suficientes motivos de inconstitucionalidad en la “Ley Especial de Reconocimiento a los Profesionales y Trabajadores de la Salud, ante la Pandemia del COVID-19”, contenida en el Decreto Legislativo No. 630 que ahora se analiza, por las violaciones a los principios de contradicción y libre debate y discusión, de separación de poderes y de equilibrio presupuestario en su manifestación de la racionalidad del gasto público, ejerzo sin duda alguna la facultad de veto que la Constitución de la República me confiere respecto del aludido decreto, por la violación a los referidos principios constitucionales.

Es importante expresar que, la Presidencia de la República está de acuerdo con aquellas medidas que coadyuven a garantizar los derechos fundamentales de la población salvadoreña en el marco de la emergencia nacional decretada por la Pandemia por el COVID-19, especialmente el derecho a la salud y la vida, en tanto esto se haga bajo el respeto del ordenamiento constitucional; por tal razón, respecto a la temática del decreto de marras, el Gobierno de la República está impulsando el cumplimiento de los estándares y protocolos nacionales e internacionales en lo relativo a la Pandemia, dentro de la realidad fiscal del país, así como se encuentra evaluando diversos mecanismos con el objeto de atender mayores beneficios al sector de profesionales y trabajadores de la salud, sin que por ello se descuide o desequilibre el presupuesto, para evitar que se desatienda la salud de la población en general, así como otros gastos públicos de vital importancia.

Por lo expuesto anteriormente, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede en su artículo 137, inciso primero, **VETANDO** el Decreto Legislativo No. 630, 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 citada Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de **VETO** contra proyectos de ley contrarios a la Constitución de la República.

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.