

ASAMBLEA LEGISLATIVA  
Gerencia de Operaciones Legislativas  
Sección de Correspondencia Oficial

HORA: 11:05

Recibido el: 21-04-2020

Por: 

San Salvador, 20 de abril de 2020.

SEÑORES SECRETARIOS:

El 2 de abril del presente año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, el Decreto Legislativo N.º 619, aprobado el 1 del mismo año mes y año, que contiene la reforma al Decreto Legislativo No. 593, de fecha 14 de marzo del año en curso, publicado en el Diario Oficial N.º 52, Tomo N.º 426 del 14 de marzo del mismo año, que contiene el “Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19”.

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. 619, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, por las razones siguientes:

**I. ASPECTOS GENERALES DEL DECRETO APROBADO:**

En la parte de los considerandos se expone, entre otros aspectos, que la reforma al Decreto Legislativo N.º 593 es necesaria para asegurar la salud y la alimentación de los habitantes del territorio salvadoreño, por lo que, con el objeto de asegurar tal fin, la Honorable Asamblea Legislativa dispuso adicionar un literal f) al inciso primero del Art. 2 de la siguiente manera:

*“f) La seguridad alimentaria es un derecho humano que debe protegerse, por tanto, todas las empresas de alimentos y bebidas, incluyendo su cadena de producción, distribución, abasto y suministro, deben mantener sus operaciones y están habilitadas para elaborar y garantizar la alimentación del pueblo salvadoreño. Las medidas sanitarias deberán ser estandarizadas y aplicadas en igual forma a todas las empresas a las que se refiere el presente inciso”.*

**II. SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO APROBADO:**

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

Nuestra Constitución de la República, establece en los artículos 85 y 135, lo siguiente:

*“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.”*

Al respecto, los principios de democracia, transparencia, publicidad, contradicción y deliberación, constituyen elementos esenciales y trascendentales que subyacen en el proceso de formación de la ley, y que por lo tanto, deben de incidir en el funcionamiento y composición de la Asamblea Legislativa. De manera que, con ellos se garantiza que todo procedimiento legislativo garantice el mayor nivel de divulgación y debate, la transparencia, la contradicción y la toma de decisiones en la actividad legislativa.

Es importante señalar que, dentro del proceso legislativo, uno de los aspectos vitales de la etapa deliberativa y que incide en la toma de decisiones es la de escuchar las opiniones de los diferentes sectores e instituciones competentes e involucradas en las diferentes temáticas, con el objeto que los diputados cuenten con las herramientas técnicas necesarias y sean ilustrados en cuanto a la redacción de las disposiciones jurídicas y estas mismas sean apegadas a la realidad que se pretende regular.

De ahí que, el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, como reglamento autónomo derivado de la Constitución de la República, en sus artículos 37, 45 y 50, ha regulado algunos mecanismos de participación y contribución a favor de la labor legislativa, a fin de

robustecer la democracia y transparencia en el trabajo de la Honorable Asamblea Legislativa, y sobre todo garantizar el respeto y cumplimiento de los principios de democracia, pluralismo, publicidad, contradicción, libre debate y discusión reconocidos en los Arts. 85 y 135 de la Constitución de la República, antes relacionados.

En ese sentido, como pudo observarse en la Sesión Plenaria No. 97, del día 1 de abril de 2020, el Decreto N°619 fue aprobado con dispensa de trámite, y sin observarse un verdadero proceso deliberativo y de toma de decisiones que exige la Constitución de la República, ya que no existió voluntad por parte de los diputados de participar sobre su discusión cuando se concedió el uso de la palabra, siendo prácticamente su desarrollo el siguiente: se procedió a la lectura de la Pieza de Correspondencia 1-A, que contenía el proyecto del decreto, acto seguido se aprobó la dispensa de trámite, se concedió el uso de la palabra, y dado que no hubo intervención se efectuaron mínimas correcciones de redacción al proyecto, y se procedió a votar el fondo de lo solicitado.

Si bien, se desconoce si el contenido de la pieza de correspondencia 1-A fue discutida previamente por los diputados que presentaron la iniciativa, está claro que la mera lectura de la misma en el Pleno Legislativo no sustituye el análisis previo que debió de haberse realizado para su aprobación.

Es importante señalar que, en relación al Principio de deliberación, 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. 5°, 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., esta sala 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).”

Por otra parte, no obstante de haberse señalado anteriormente la existencia de mecanismos legales de participación y contribución de instituciones y sectores en el proceso legislativo, se advierte que para la elaboración del contenido del Decreto N° 619 no fueron tomadas en cuenta las opiniones de instituciones estatales competentes e idóneas para contribuir con sus conocimientos y aportes en la construcción jurídica del Decreto en el marco de la Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19; siendo éstas el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), entre otras, dado que en virtud de las disposiciones que se regulan son las instituciones implicadas directamente en la ejecución del Decreto Legislativo aprobado.

Lo anterior, fue constatado mediante consultas hechas a los citados Ministerios sobre su necesaria participación en la elaboración del proyecto de dicho Decreto, quienes comunicaron no haberse requerido su opinión por parte de la Honorable Asamblea Legislativa; señalando cada una, además, una serie de aspectos puntuales y relevantes que debieron tomarse en cuenta en el proceso deliberativo y de toma de decisiones para la aprobación del Decreto Legislativo N°. 619.

Así, el Ministerio de Salud advirtió que si bien el Decreto no expresa ni especifica qué tipo de alimento o bebida se va a producir y a mantener su cadena de abastecimiento y distribución, la interpretación de cualquier ley, debe ser integral, por lo cual se entendería que se refiere a aquellos alimentos que generan un aporte de materiales y energía para el desarrollo de los procesos biológicos de las personas, tal como establece el art. 82 del Código de Salud, de tal forma si no genera tal efecto no estaría comprendida dicha actividad en el Decreto Legislativo; lo cual, a juicio de esta Presidencia, para una debida aplicación de la norma en las actuales circunstancias de emergencia sanitaria, debió quedar contemplado con esa claridad en el decreto aprobado.

Asimismo, dicha Cartera de Estado expuso que, como parte de las necesidades nutricionales y alimentarias de la población salvadoreña, era recomendable incluir en el texto,

que deberá priorizarse el abastecimiento de granos básicos, vegetales, frutas y productos de origen animal y tendrán menor prioridad los productos ultraprocesados como gaseosas, golosinas, entre otros.

Finalmente, destacó que era necesario incluir en el Decreto que debe realizarse la vigilancia sanitaria de las empresas productoras y distribuidoras de alimentos, además que deben garantizar la inocuidad de alimentos, el uso de equipo y vestimenta adecuada por parte del personal y el distanciamiento social que este amerita, así como evitar el hacinamiento de los mismos, a fin de que no exista riesgo de contagio entre empleados y tampoco hacia los consumidores finales.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería manifestó que dicha reforma no es procedente en las condiciones establecidas en el misma, por ser muy general y dejar abierta la posibilidad que aquellas empresas de alimentos y bebidas cuya producción no es necesaria para el consumo en estos momentos de crisis, sigan con sus operaciones, como lo son las empresas que producen bebidas alcohólicas, carbonatadas y golosinas; lo cual, en lugar de contribuir a las medidas adoptadas por la pandemia, disminuye la seguridad de sus empleados, por lo que propuso limitar el objeto de la reforma en el sentido de autorizar únicamente a las empresas de alimentos y bebidas que se consideran de vital importancia y comprobable para la subsistencia alimentaria de la población salvadoreña.

De lo anterior puede advertirse que de haber existido un verdadero y amplio debate previo a la aprobación del Decreto N° 619, en el que se involucraran a las entidades competentes, los diputados hubiesen contado con los elementos válidos para determinar qué tipos de alimentos y bebidas son esenciales e indispensables para la población durante el Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19, y por ende, aclarar el supuesto de cuáles serían las empresas productoras de alimentos y bebidas que estarían habilitadas para operar.

Cabe resaltar, que partiendo del contexto actual de la Emergencia Nacional en la que nos encontramos actualmente, únicamente serán efectivas las disposiciones legales que

apruebe esa Honorable Asamblea Legislativa, si se garantiza el cumplimiento de los principios de democracia, transparencia, publicidad, contradicción y debate dentro del proceso legislativo; de lo contrario, la inobservancia de estos principios producirá como consecuencia inevitable la existencia de vicios en la formación de la ley de que se trate.

Sobre la anterior violación constitucional, la Sala de lo Constitucional, en la sentencia de inconstitucionalidad en el Proceso referencia 24-2003, del 21 de agosto del año 2009, ha reseñado:

*“Por tanto, a través de la publicidad los ciudadanos pueden ver proyectadas sus propias opiniones en las opiniones mantenidas por los representantes. Consecuentemente, la publicidad es el medio a través del cual la discusión social adquiere una dimensión política y la discusión parlamentaria toma una proyección social. Sin publicidad, no cabe hablar de democracia representativa, siendo así que la posición preferente de la ley dentro del ordenamiento se explica porque su elaboración se asienta sobre la publicidad, la contradicción y el debate. A ello se agrega que, en una democracia pluralista, el parlamento no es sólo un órgano del Estado que adopta sus decisiones por mayoría, sino una institución representativa del pluralismo político de la sociedad. **Es el parlamento -por tanto- el único lugar del Estado donde la pluralidad sociedad está representada, es decir, donde queda reflejada, y no disuelta en la unidad de acción de otros entes estatales.**”* (Resaltado nuestro).

Agregándose en la misma sentencia:

*“B. Lo anterior, obviamente se encuentra relacionado con el principio de pluralismo del cual la aludida Sentencia emitida en el proceso de Inc. 27-99 señaló que tenía también dos dimensiones básicas: el pluralismo ideológico, el cual en contraposición al totalitarismo, implica favorecer la expresión y difusión de una diversidad de opiniones, creencias o concepciones, a partir de la convicción de que ningún individuo o sector social es depositario de la verdad, y que ésta sólo puede ser alcanzada a través de la discusión y del encuentro entre posiciones diversas; y el pluralismo político, el cual, en contraposición al estatismo, implica el reconocimiento y protección a la multiplicidad de grupos e instituciones sociales que se forman natural y espontáneamente*

entre el individuo y el Estado, las cuales, aunque no forman parte de la estructura gubernamental, sí influyen en la formación de las decisiones políticas.”

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)."

Asimismo, ha señalado en la sentencia de 30-XI-2011, Inc. 11-2010, lo siguiente:

“La configuración constitucional y global de dicho proceso está regida por el pluralismo de la sociedad. En efecto, el principio democrático no solo despliega sus efectos en el acto de la elección de quienes integran la Asamblea Legislativa, sino también en la actuación de ésta: "... la configuración constitucional del procedimiento de elaboración de leyes se encuentra determinada por la consagración de los principios democrático y pluralista –art. 85 y Cn.–, que no sólo se refleja en la composición de la Asamblea Legislativa, sino también en su funcionamiento".

Sobre lo último, se ha dicho que "... el respeto al principio democrático en la actividad del Órgano Legislativo se manifiesta mediante el cumplimiento de las propiedades definitorias de la institución legislativa: (i) el principio de representación; (ii) **el principio de deliberación**; (iii) la regla de las mayorías para la adopción de las decisiones; y (iv) la publicidad de los actos. De esta manera, **todo procedimiento legislativo debe garantizar las actividades que potencien el debate, la transparencia, la contradicción y la toma de decisiones tan esenciales en la actividad legisferante**. De ahí que la inobservancia de los principios fundamentales que informan el trámite en cuestión produce como consecuencia inevitable la existencia de vicios en la formación de la ley, situación que afecta a la validez de la decisión que en definitiva se adopte, independientemente de su contenido.” (Resaltado y subrayado suplido).

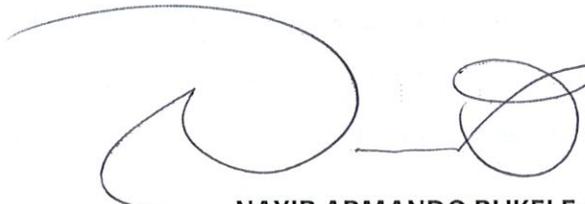
No omito manifestar que, el suscrito en ningún modo está soslayando la importancia de la temática que se pretende regular con el Decreto Legislativo N° 619, ya que este tipo de disposiciones legales son necesarias para garantizar la seguridad alimentaria de la población salvadoreña mientras dure el estado de emergencia nacional por la pandemia por el COVID-19; sin embargo, dado el contexto actual, en virtud del vicio constitucional producido en el proceso de formación de ley, el producto legislativo sometido a la sanción presidencial, no contempló de manera expresa, clara e inequívoca que debe quedar habilitada la operación de aquellas empresas de alimentos y bebidas que son vitales para la subsistencia alimentaria en estos momentos de crisis sanitaria, de acuerdo a las opiniones vertidas por las instituciones estatales que debieron formar parte en el proceso de formación de dicho Decreto; para así salvaguardar el derecho a la salud y a la vida de los salvadoreños y salvadoreñas que desempeñan sus labores en empresas cuya producción de alimentos y bebidas, que en la actual emergencia nacional, no son esenciales para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional de la población salvadoreña.

Además, como muestra de lo anterior, es necesario resaltar que, en el marco del estado de emergencia nacional decretado por la Pandemia por COVID-19, el Gobierno de la República, a través de sus diferentes instituciones, ha desplegado variadas acciones para proteger el derecho a una alimentación adecuada, como derecho humano fundamental; acciones que, desde un inicio han estado orientadas a mantener la continuidad de las actividades de producción, distribución y abasto de alimentos esenciales, así como el apoyo para el acceso a los mismos por parte de los sectores más vulnerables, incluyendo aquellas medidas gubernamentales para el combate al acaparamiento, especulación y desabastecimiento y la fijación de precios máximos de productos que componen la canasta alimenticia de las familias salvadoreñas, lo que también ha quedado claramente reflejado en las diferentes iniciativas que al respecto se están presentando a esa honorable Asamblea Legislativa y en los distintos decretos y normas ejecutivas que se están emitiendo sobre el particular.

En virtud de lo antes expuesto, la Presidencia de la República considera que el Decreto Legislativo No. 619, se emitió en contravención a algunos de los aspectos contenidos en los principios de democracia, pluralismo, publicidad, contradicción, libre debate y discusión reconocidos en los Arts. 85 y 135 de la Constitución de la República.

Y por consiguiente, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede en su artículo 137, inciso primero, **VETANDO** el Decreto Legislativo N°. 619, 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 inconvenientes o contrarios a la Constitución de la República.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**

  
**NAYIB ARMANDO BUKELE ORTEZ,**  
Presidente de la República.



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