

CORRESPONDENCIA RECIBIDA GERENCIA DE OPERACIONES LEGISLATIVAS	
Nombre:	BORIS COENJA
Fecha:	20/4/2020
Hora:	11:03
Firma:	

GOBIERNO DE



EL SALVADOR

San Salvador, 17 de abril de 2020

SEÑORES SECRETARIOS:

El día 2 del presente mes y año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo N° 620, aprobado el día 1 de abril de 2020, que contiene Disposiciones relativas al trabajo de los profesionales de la salud y médicos, en el combate a la pandemia del COVID-19, entre otros aspectos regulados en el Decreto.

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 N° 620, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de las razones que expongo a continuación:

I) ASPECTOS GENERALES DEL DECRETO LEGISLATIVO.

En el Decreto Legislativo N° 620, aprobado en la sesión plenaria ordinaria de fecha 1 de abril del presente año, la Honorable Asamblea Legislativa dispuso los aspectos siguientes:

- a) Declaró que el trabajo de los profesionales de la salud, los médicos, es fundamental en el combate a la pandemia de COVID-19 y en la atención a los enfermos de la misma, por lo que es un bien público que debe ser protegido por el Estado.
- b) Estableció al Gobierno de la República como responsable de:
 - 1) La atención médica de todos los trabajadores de salud y los médicos que atiendan la pandemia de COVID-19 y a los pacientes.
 - 2) Que los trabajadores de salud y los profesionales de la salud tengan acceso a equipos de protección adecuados e idóneos para desarrollar sus funciones.
 - 3) 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 enfermedades transmisibles.
- c) Determina prohibiciones relativas a:

- 1) Utilizar solo trajes quirúrgicos o batas verdes y zapateras para atender a los pacientes con COVID-19, deberán ser los equipos de protección recomendados por la OMS-OPS;
 - 2) Permitir que la atención de pacientes sospechosos o comprobados de sufrid COVID-19, sea brindada por profesionales o trabajadores de salud que no hayan sido debidamente capacitados, bajo las normas establecidas por la OMS/OPS.
- d) impone la obligación al Gobierno para implementar los mecanismos necesarios a fin de que las personas que prestan servicios de salud pública, tengan un seguro de vida que permita la seguridad social de sus familiares.

II) SOBRE LA SALUD PÚBLICA Y EN ESPECIAL SOBRE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD.

El suscrito se encuentra totalmente de acuerdo con la defensa de la salud de toda la población, incluyendo a los profesionales de la salud, tal como lo dispone el Art. 65 inciso 1° 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 enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole y la lucha contra ellas.

Al respecto, no hay duda que los Profesionales de la Salud son un pilar fundamental en todos los esfuerzos realizados 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 en el país, siendo necesario velar por su vida, salud y bienestar.

III) INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 620.

Sin perjuicio de lo mencionado en el romano anterior, resulta necesario considerar las siguientes razones de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 620:

III.I) VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO: ARTICULO 226 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

El artículo 4 del Decreto Legislativo N° 620, establece lo siguiente:

“Art. 4.- El Gobierno de la República implementará los mecanismos necesarios para que los profesionales de la salud, tengan un seguro de vida que permita la seguridad social de sus familias”.

Tal cual fue mencionado en el romano II del presente escrito, el suscrito considera a los profesionales de la salud como un pilar fundamental y esencial en las acciones para combatir la Pandemia por COVID-19, siendo oportuno manifestar que el Órgano Ejecutivo se encuentra analizando diversos mecanismos para dar más garantías y seguridad a dichos profesionales; sin embargo, la redacción establecida en el Art. 4 antes citado, genera una violación al principio de equilibrio presupuestario por los argumentos siguientes:

El Art. 226 de la Constitución de la República, establece que *“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.”* En tal sentido, este artículo consigna de manera categórica, además de obligatoria, una doble imposición al Órgano Ejecutivo, en el ramo de Hacienda: por una parte, la competencia funcional en la dirección de las finanzas públicas, atribución a la que dicho Órgano del Estado no puede renunciar; y por otra, le impone la obligación de velar y conservar el equilibrio del presupuesto.

La dirección de las finanzas públicas posee entre sus componentes, la determinación de la política del gasto público, de ahí que la competencia para determinar las áreas sobre las cuales el Estado de El Salvador realizará el gasto público, según el artículo 226, se atribuyen al Órgano Ejecutivo.

Dentro del ordenamiento del derecho positivo salvadoreño, el presupuesto se concibe como un plan de gastos y previsión de ingresos del Estado para un determinado ejercicio económico y fiscal, en nuestro caso anual. Por ello, el Órgano Ejecutivo está obligado a procurar el equilibrio del mismo, circunstancia en la cual el Ministerio de Hacienda centraliza las estimaciones y cálculos de las diferentes carteras de Estado y entidades estatales, descentralizadas o no, considerando todas y cada una de esas estimaciones luego en su conjunto, en función de los planes gubernamentales y las posibilidades financieras, en especial, actualmente dicho Ministerio debe velar por

mantener un equilibrio en el cual se procure la atención inmediata a la Pandemia por COVID-19 a toda la población.

Es así como el Decreto Legislativo en análisis introduce una obligación al Estado, sin proporcionar o identificar la fuente de financiamiento, dado que la declaración establecida en dicho Art. 4, implica una erogación de recursos del gasto corriente, sin hacer una estimación o estudio del impacto y los egresos derivados de dicha medida.

Vale la pena mencionar que, el mencionado Decreto Legislativo fue aprobado mediante dispensa de trámite, por lo cual, al Órgano Ejecutivo no le fue requerido ningún estudio, ni proyección sobre el impacto en el equilibrio presupuestario de la medida a implementar. Si bien es cierto, el suscrito se encuentra de acuerdo con proporcionar mayores beneficios a los profesionales de la salud, las medidas a aprobarse deben ser analizadas y consensuadas con el Órgano Ejecutivo, dado que en la coyuntura económica y fiscal que actualmente se encuentra el país, no es posible aprobar medidas que puedan desequilibrar el gasto público, pudiendo en este supuesto desproteger otros bienes jurídico importantes y de igual trascendencia.

Vale la pena mencionar sobre este último punto, el hecho que es el Órgano Ejecutivo el que está llamado a cumplir con la determinación de los fines o destinos que le corresponden a los rubros presupuestarios que, para el caso de la emergencia, deben irse priorizando conforme a las necesidades que se vayan presentando. En este supuesto específico el legislador está llenando de contenido la utilización de ciertos y determinados fondos del erario público para suplir necesidades por el momento desconocidas por la Asamblea, sin una proyección cierta y sin parámetros, de modo que se está sustituyendo por vía normativa la labor que le corresponde al Ejecutivo en ese campo específico de la realidad constitucional, y con ello, sin duda alguna, se van mermando las posibilidades de responder adecuadamente a las necesidades concretas que en materia del derecho a la salud pública se vayan presentando conforme a la evolución de la pandemia en nuestro país. Por tanto, se vacía de contenido la posibilidad que el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Salud, vaya determinando, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, la utilización necesaria, idónea y proporcional de los recursos conforme a las necesidades que puedan surgir para la adquisición de medicamentos, camas, utensilios médicos y otros necesarios para atender a los pacientes eventualmente infectados, entre otros requerimientos que se surjan sobre la Pandemia.

Es así como el Gobierno, entendiéndose por tal al Órgano Ejecutivo, tiene una actividad planificada del gasto público, que necesita se materialice en forma precisa a través de una Ley que incluya el conjunto de gastos y recursos necesarios previstos para la consecución de sus fines o que permita al Órgano Ejecutivo cumplir con la obligación

que dicha distribución se haga de manera equilibrada; es decir, que contenga una combinación ajustada, sensata y moderada de los elementos que componen el presupuesto, lo cual garantizará la estabilidad financiera y económica del país en una coyuntura como la de una Emergencia Nacional que demanda la utilización de los recursos financieros aprobados para la misma, conforme a las prioridades que de manera certera, técnica e inequívoca, se vayan determinando en el curso de la evolución del combate la Pandemia del COVID-19.

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.

III.II) VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES: ARTÍCULOS 65 Y 86 DE LA CONSTITUCIÓN;

Tal como ha sido mencionado en el apartado anterior, el Decreto Legislativo N° 620 fue aprobado mediante dispensa de trámite, siendo por ello posible advertir errores -incluso gramaticales- debido a la manera expedita de su aprobación, carente de toda discusión y elementos técnicos, lo cual podría transgredir la salud pública de la población, que busca proteger el Art. 65 de nuestra carta magna.

Lo anterior se advierte de manera especial por la redacción de los artículos 2, 3 y 5, donde se establecen ciertos parámetros, sin mayor estudio o conocimiento de la materia. En este supuesto específico, el legislador debió consultar con el ente competente, en este caso, el Ministerio de Salud, con el objeto de obtener insumos técnicos que colaboren con el cumplimiento de los fines del Decreto en análisis.

Al respecto, vale la pena mencionar que 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, los cuales atienden a la realidad e investigaciones técnicas que se han realizado a la fecha.

Debido a lo novedoso de la temática, todos los aspectos técnicos, se encuentran en constante análisis y cambio, por lo que, el establecimiento por ley de parámetros, sin haber realizado las consultas respectivas y sin el debido conocimiento técnico en 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 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 aplicados de manera incorrecta, dado que los descubrimientos científicos y dinámicas del sector salud se encuentran en constante evolución;
- c) Los profesionales de la salud ya cuentan con una preparación académica que sin duda brinda las herramientas necesarias para desempeñar sus funciones. Cualquier legislación aplicable a los métodos y equipos, debe ser consultada y evaluada técnicamente, a fin de cumplir con el art. 65 Cn., y no ser un obstáculo para el desempeño de las funciones de dichos profesionales, o constituir un impedimento legal para la atención de una persona que cuya salud se encuentre en peligro.

Todo lo anteriormente expuesto nos debe de llevar a la conclusión que si bien el Art.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 degenere en un aspecto de legalidad, disposiciones tales como 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 corresponden al 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 Art.86 de la Constitución que 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 puedan resguardar y asegurar a las personas el goce de los derechos de los justiciables en todo lo que sea posible dentro de las capacidades reales con las que el Estado cuenta.

CONCLUSIÓN.

Se reitera que es de vital importancia la salud de toda la población, incluyendo la de los profesionales de la salud, y por ello esta Presidencia se encuentra realizando diversos esfuerzos para poder afrontar la Pandemia por COVID-19 que ha afectado a nivel mundial.

Sin perjuicio de lo anterior, la Pandemia sin duda requiere de la preocupación y atención a diversos sectores, por lo que, al existir distintos bienes jurídicos que deben ser protegidos, se considera de vital importancia que toda iniciativa de ley sea consultada con el Órgano Ejecutivo, con el objeto de no desproteger el equilibrio presupuestario y la salud de la población en general, al aprobar disposiciones que no se fundamenten en aspectos y parámetros técnicos, pudiendo limitar la utilización necesaria, idónea y proporcional de los recursos conforme a las necesidades que puedan surgir ante la Pandemia por COVID-19.

El Gobierno está procurando cumplir con todos los estándares y protocolos 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 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 todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el Decreto Legislativo N° 620, 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 dicho cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de veto contra los Decretos Legislativos 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.