

CORRESPONDENCIA RECIBIDA  
GERENCIA DE OPERACIONES LEGISLATIVAS

Nombre: Boris Cornejo  
Fecha: 20/4/2020  
Hora: 11:04  
Firma: 

GOBIERNO DE



EL SALVADOR

San Salvador, 17 de abril de 2020.

**SEÑORES SECRETARIOS:**

El día 2 de los corrientes, la Presidencia de la República recibió de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo No. 621, aprobado el día 1 del mismo mes y año, el cual contiene las “DISPOSICIONES TRANSITORIAS PARA REGULAR EL RETORNO DE LOS SALVADOREÑOS QUE AL MOMENTO DE LA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19, SE ENCONTRABAN FUERA DEL PAÍS”.

Al respecto y haciendo uso de la facultad que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso 1º, por el digno medio de Ustedes devuelvo **VETADO** el Decreto Legislativo No. 621 a esa Honorable Asamblea Legislativa, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de las razones siguientes:

**I. EL DECRETO LEGISLATIVO EN ANÁLISIS.**

El Decreto Legislativo No. 621 tiene un carácter eminentemente declarativo, en tanto que su articulado literalmente señala:

*“Art. 1.- El gobierno de la República facilitará el retorno de las personas salvadoreñas, independientemente de su condición migratoria, y que al momento de la declaratoria de emergencia causada por el COVID-19, se encontraban fuera del país y debido al cierre de las fronteras por dicha declaración no pudieron retornar; dichas facilidades consistirán en:*

**A.** Permitir el ingreso, sea vía aérea, terrestre o marítima;

- B. Este retorno será de acuerdo a un protocolo de atención y protección que elaborará el Ministerio de Salud y a la capacidad instalada que tenga el país con respecto a la disponibilidad de centros de cuarentena, para alojar a estas personas;*
- C. Gestionar medios para su transporte en la medida que fuere posible para las personas que tuvieran alguna dificultad con su transportación;*
- D. Se tomará en cuenta el tiempo y las condiciones en que se encuentren estas personas.*

*También deberán darse facilidades a las personas que por el motivo antes señalado precisan salir del país.*

**Art. 2.-** *El presente decreto entrara (sic) en vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial, y surtirá efectos mientras se encuentre vigente el Decreto de Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19.”*

Asimismo, es necesario señalar que el Decreto en análisis relaciona en el Considerando III, “Que en el marco del referido Decreto Legislativo [No. 593], el Órgano Ejecutivo ordenó cerrar el espacio aéreo a los vuelos internacionales, lo que provocó que personas salvadoreñas que habían salido del país, permanezcan aún fuera del mismo, a pesar de su deseo en querer regresar y su disposición en obedecer las medidas sanitarias implementadas por las autoridades”; lo que se traduce en la motivación fáctica que fundamenta la emisión de las disposiciones antes transcritas, a los efectos de, supuestamente, “permitir y operativizar el retorno de los salvadoreños que al momento

de la declaración de emergencia por la Pandemia del COVID-19, se encontraban fuera del país”, tal como lo señala el Considerando IV del mismo Decreto Legislativo No. 621.

Al respecto, es necesario remarcar que los elementos fácticos y volitivos indicados previamente, coinciden con el interés y la buena voluntad que también entraña para la Presidencia de la República la tutela efectiva de los derechos fundamentales de todos los salvadoreños; tanto de los connacionales que se encuentran actualmente fuera del territorio de la República que tienen el deseo de retornar al país, como de los habitantes de El Salvador que actualmente se encuentran físicamente presentes en la circunscripción territorial del Estado; de modo que lo determinante para adoptar medidas como la pretendida por medio de las normas eminentemente declarativas emitidas por la Asamblea Legislativa, es la necesaria PONDERACIÓN de los derechos fundamentales que asisten tanto a los connacionales que hoy por hoy se encuentran fuera del país, como de aquellos que se encuentran dentro del territorio de El Salvador.

En efecto, el Órgano Ejecutivo ha puesto a disposición mecanismos de monitoreo y asistencia para los connacionales ubicados fortuitamente fuera de El Salvador al momento en que se dio la declaratoria de Emergencia Nacional; y siempre ha sido su accionar el brindarles el apoyo en el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, conforme a las características propias del principio de reciprocidad que implican las relaciones exteriores que dirige la Presidencia de la República (168 ord. 5° Cn); del mismo modo, ha buscado resguardarles en la mayor medida que las circunstancias actuales lo posibilitan, su derecho a ingresar al territorio de la República (art. 5 inciso 1° Cn), siendo precisamente uno de los elementos que han incorporado las Leyes de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos que se han propuesto a la Asamblea Legislativa en vista del desafortunado acaecimiento de la Pandemia por COVID-19,

supeditando el ejercicio de dicha categoría al cumplimiento de las medidas sanitarias que se dicten por parte de las autoridades de salud pública.

Consecuentemente con lo indicado, ello no obsta para que la virtualidad jurídica que importa la supremacía de la Constitución en el actuar del Órgano Ejecutivo, le impida a este Órgano la efectiva tutela del derecho a la salud de los habitantes de la República, a través del establecimiento de medidas sanitarias particulares, como la diferir temporalmente el ingreso de las personas salvadoreñas procedentes del exterior, mediante la suspensión del tráfico inmigrante de pasajeros provenientes de otras latitudes, justamente bajo la premisa que el interés público que supone para la generalidad de las personas que habitan actualmente en el país, supone el resguardo efectivo, por todos los medios posibles, de su derecho a la salud (arts. 1 inc. 3° y 65 inc. 1° Cn). Lo anterior, cobra especial relevancia ante un agente patógeno tan contagioso como es el COVID-19, característica cuya notoriedad internacional era evidente al momento en que se adoptó la medida apuntada, con el agravante de verse incrementada a la fecha en que se ha emitido el Decreto Legislativo No. 621.

Lo antes señalado, ha supuesto para el Órgano Ejecutivo la realización de ponderaciones inherentes a las circunstancias actuales, brindándole la primacía que corresponde al interés público, a la generalidad de la población y de la República como un todo, por sobre el interés privado o particular que poseemos cada individuo, especialmente cuando es el individuo quien puede convertirse en un vector vivo de infección de COVID-19 respecto de las demás personas que habitamos El Salvador, siendo ese motivo el que determina que se haya diferido el ingreso al territorio de la República de los salvadoreños que actualmente se encuentran allende fronteras patrias.

Para tal efecto, se han considerado tanto las capacidades reales instaladas para la cuarentena a la que se debe someter cada persona que proviene del exterior, las capacidades y cuantía del personal que puede al momento prestar la debida atención a los connacionales que se encuentran en cuarentena, así como la cantidad de personas que hoy por hoy se encuentran fuera del territorio; de modo que la medida de diferir temporalmente el ingreso de las personas salvadoreñas procedentes del exterior, mediante la suspensión del tráfico inmigrante de pasajeros provenientes de otras latitudes, justamente se ha adoptado bajo la premisa que el interés público que supone para la generalidad de las personas que habitan actualmente en el país, puede verse afectado grandemente, si los aspectos considerados previamente se sobrepasan o se desbordan, tomando en cuenta los ciclos epidemiológicos que el COVID-19 ha presentado en los diversos países en que ha aparecido.

Ahora bien, el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Salud, es al que corresponde la determinación del mantenimiento o no de la medida adoptada, la cual está supeditada a la valoración de aspectos eminentemente técnicos, médicos, y científicos, que dependen del grado de la evolución del virus que afecta al ámbito nacional e internacional en carácter de Pandemia, y de la culminación de la implementación de las medidas colaterales de asignación de recursos e infraestructura que actualmente se están realizando por parte del Órgano Ejecutivo para la prevención del contagio, atención de las personas que actualmente se encuentran en cuarentena y las que se encuentran infectadas por COVID-19 en sus diferentes fases.

A partir de lo antes expresado, resulta imprescindible señalar que la normativa del Decreto Legislativo No. 621, al momento en que se realiza el análisis que ahora corresponde a este servidor en carácter de Presidente de la República, adolece de una

sería inconstitucionalidad estructural en sí mismo, puesto que de ser sancionado, se convertiría en una norma ineficaz conforme a las circunstancias reales en que se pretende sea aplicado, deviniendo en una grave afectación a la seguridad jurídica que consagra como uno de los fines del Estado el artículo 1 de la Constitución, y como un derecho de las personas, conforme lo señala el inciso 1º del art. 2 de la misma, lo cual precisamente se genera por una inconsulta intromisión del Órgano Legislativo en las funciones que le competen al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Salud, violentando el principio de separación de poderes (art. 86 inc. 1º Cn).

## **II. RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE SUSTENTAN EL PRESENTE VETO.**

Teniendo en cuenta lo señalado, las razones por las cuales se devuelve **VETADO** a la Honorable Asamblea Legislativa el Decreto Legislativo No. 621, son de trascendencia constitucional, a saber:

### **II.A. VIOLACIÓN DE LA SEGURIDAD JURÍDICA: ARTÍCULOS 1 Y 2 DE LA CONSTITUCIÓN.**

El primer aspecto por el cual se devuelve vetado el Decreto Legislativo No. 621, obedece a la vulneración a la seguridad jurídica que dicho Decreto conlleva por sí mismo, ya que su contenido no expresa otra cosa que la declaración de intenciones del legislador, cuya virtualidad jurídica y pretendida aplicabilidad inmediata se ve truncada por la falta de ponderación en que la Asamblea Legislativa incurrió al momento de su emisión; lo que sin duda obedece a la falta de elementos de conocimiento necesarios para la instauración de expectativas en los connacionales actualmente fuera del país en el contexto de la Pandemia por COVID-19 por invasión de competencias propias del Órgano Ejecutivo, obedeciendo su emisión a la asunción desatinada de la tutela del derecho de estas personas de retornar a El Salvador, tomando en cuenta únicamente la

conveniencia que esa declaración de intenciones supone para los intereses partidarios que atañen a los grupos parlamentarios que votaron por dicha “normativa”.

En efecto, en reiterada y abundante jurisprudencia, la Honorable Sala de lo Constitucional ha señalado que “Desde la perspectiva del derecho constitucional, la seguridad jurídica es la condición resultante de la predeterminación hecha por el ordenamiento jurídico, de los ámbitos de licitud e ilicitud en la actuación de los individuos, lo que implica una garantía para los derechos fundamentales de una persona y una limitación a la arbitrariedad del poder público, condiciones indispensables para la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho”. Adicional a ello, ha establecido que “Con relación al derecho a la seguridad jurídica debe señalarse que su concepto engloba no sólo la seguridad jurídica como concepto material, sino también como concepto inmaterial. De acuerdo con este último, la seguridad jurídica es la certeza del imperio de la ley, en el sentido que el Estado protegerá los derechos de las personas tal y como la ley los declara” (Amp. 552-2005, de 6-III-2007).

En vista de lo anterior, la emisión de una norma jurídica secundaria eficaz, debe suponer no solamente la mera declaración de intenciones que en la misma pudiera consagrarse, sino también, la plena conciencia de insertar dicha norma en un contexto jurídico-fáctico que en que sea posible para la persona el tener la certeza que la norma emitida será aplicable a su situación particular, si estuviere en el supuesto de hecho que se establece en la disposición de que se trate.

Así pues, la Asamblea Legislativa, al emitir las “DISPOSICIONES TRANSITORIAS PARA REGULAR EL RETORNO DE LOS SALVADOREÑOS QUE AL MOMENTO DE LA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19, SE ENCONTRABAN

FUERA DEL PAÍS”, contenidas en el Decreto Legislativo No. 621 que ahora se analiza, violentó la seguridad jurídica como principio y derecho constitucional, al aprobar una serie de disposiciones eminentemente declarativas que no se sitúan en el contexto particular de la Pandemia que de manera real se vive en El Salvador, de las capacidades reales de los centros de cuarentena para las personas provenientes del exterior, del personal de profesionales de la salud con los que cuenta el país para atender a los connacionales que retornarían, ni a la cantidad de personas que hoy por hoy se encuentran fuera del territorio de la República, cuyo deseo es precisamente retornar al país.

Lamentablemente, tal violación a la Constitución de la República, derivada de la aprobación de disposiciones sin realizar las consultas pertinentes a los Ministerios de Salud y Relaciones de Exteriores del Órgano Ejecutivo, ha generado meras expectativas de retorno para las personas que se encuentran fuera del territorio de la República, que actualmente no pueden concretarse en auténticas categorías que puedan anidarse dentro de sus respectivas esferas jurídicas y puedan exigirse a plenitud, ya que la medida sanitaria de diferir el ingreso de los salvadoreños procedentes del exterior, mediante la suspensión del tráfico inmigrante de pasajeros provenientes de otras latitudes, sea por vía terrestre, aérea o marítima, debe continuar vigente mientras las ponderaciones que corresponde llevar a cabo a las autoridades de Salud pública no determinen que puede flexibilizarse o eliminarse completamente la misma, en razón de la disminución del riesgo que para la salud de todos los habitantes de la República supone el ingreso de pasajeros connacionales provenientes de otros países, a quienes debe también atenderseles cuando ello sea posible, tomando en cuenta las capacidades reales de infraestructura, personal y equipo que son necesarias para que guarden su respectiva cuarentena en condiciones adecuadas para su calidad de personas.

De este modo, con la emisión de dicha normativa la Asamblea Legislativa ha incurrido en una inconstitucionalidad, por atentar contra la seguridad jurídica de los salvadoreños que actualmente se encuentran fuera del territorio de la República con interés de regresar a El Salvador, pues les ha generado, por medio de disposiciones declarativas, meras expectativas irreales de retornar a nuestro país, debido a que las condiciones fácticas para garantizarles a dichos salvadoreños el retorno al territorio nacional, no han sido tomadas en cuenta por el Órgano Legislativo al emitir el Decreto de marras; ya que en ningún momento consultó a las autoridades del Órgano Ejecutivo en los Ramos de Salud y Relaciones Exteriores, para determinar a ciencia cierta si podían emitirse tales disposiciones, en consideración a las capacidades cuantitativas de los centros de cuarentena para las personas provenientes del exterior, del personal de profesionales de la salud con los que cuenta el país para atender a los connacionales que retornarían, y de la cantidad de personas que hoy por hoy se encuentran fuera del territorio de la República que requerirían atención en tales condiciones de retorno.

Debe remarcarse que el actuar de esta Presidencia y de las dependencias del Órgano Ejecutivo, siempre están orientadas al pleno ejercicio del goce de los derechos fundamentales de los salvadoreños; de manera que la valoración de las condiciones propicias y adecuadas para el retorno de los salvadoreños que se encontraban fuera del país cuando se adoptaron las medidas sanitarias por COVID-19 que actualmente no les permiten retornar de manera inmediata, se realizará conforme a criterios técnicos, médicos, científicos, de infraestructura y de asignación de recursos que se vayan generando con la aplicación de la integralidad de todas las medidas adoptadas a la fecha en favor de la población salvadoreña en general, velando siempre por el interés particular de los connacionales ubicados fortuitamente de manera temporal fuera del

territorio nacional, a quienes en ningún momento se les dejará de brindar la asistencia adecuada ni el respaldo diplomático y consular que les permita la garantía recíproca de sus derechos fundamentales.

## **II.B. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES: ARTÍCULOS 65 Y 86 DE LA CONSTITUCIÓN.**

Lo expuesto en el apartado anterior, específicamente en el párrafo final recién abordado, obedece precisamente a una intromisión de la Asamblea Legislativa en asuntos que competen al Órgano Ejecutivo sin llevar a cabo las consultas respectivas que pudieren haberle desembocado en la emisión de una auténtica normativa real y jurídicamente aplicable, eficaz y exigible por parte de los salvadoreños que se encuentran con deseo de retornar a El Salvador, pero se ven diferidos en su retorno en virtud de las medidas sanitarias adoptadas.

En efecto, 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 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

norma técnicas en materia de Salud y ordenar la medidas y disposiciones que sean necesarias para resguardar la salud de la población.

En virtud de lo anterior resulta innegable que el ejercicio de las competencias para dictar disposiciones como las que se pretenden a través del Decreto Legislativo No. 621, 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, en orden a cumplir además con el principio de colaboración inter-orgánica que el mismo artículo 86 establece. Lo anterior, también debió hacerse con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en vista que es la entidad cuyas competencias específicas le determinan la asistencia a los salvadoreños que actualmente está brindando de manera oportuna a los connacionales que se encuentran allende fronteras patrias, fortuitamente afectados por el acontecer de la Pandemia por COVID-19 en su deseo de retornar al país.

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.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el Decreto Legislativo No. 621, 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 confiere al Presidente de la República frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de vetar los Decretos Legislativos.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**



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



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