2-2020

Controversia

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las catorce horas y doce minutos del día diecinueve de junio de dos mil veinte.

La presente controversia constitucional se originó por el veto emitido por el Presidente de la República contra los arts. 2, 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo nº 620, de 1 de abril de 2020 (D. L. nº 620/2020), por la presunta vulneración a los arts. 65, 86 y 226 Cn.

Han intervenido el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa.

Analizados los argumentos y considerando:

I. Las disposiciones del D. L. n° 620/2020 que son objeto de la controversia son los siguientes:

"Art. 2.- Ante lo anteriormente expresado, [el] gobierno de la República es el responsable de la atención médica de todos los trabajadores de salud y los médicos que atiendan la pandemia de COVID-19 y a los pacientes. Asimismo, el gobierno será el responsable que los trabajadores de salud y los profesionales de la salud tengan acceso a equipos de protección adecuados e idóneos para desarrollar sus funciones. Queda prohibido utilizar solo trajes quirúrgicos o batas verdes y zapateras para atender a los pacientes con COVID-19, deberá ser los equipos de protección recomendados por la OMS-OPS".

"Art. 3.- El gobierno de la República está en la obligación 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 enfermedades transmisibles".

"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".

"Art. 5.- Queda terminantemente prohibido permitir en la atención de pacientes sospechosos o comprobados de sufrir COVID-19 a profesional o trabajador de salud que no haya sido debidamente capacitado para tal función, bajo las normas establecidas por la OMS/OPS".

II. Argumentos del Presidente de la República y de la Asamblea Legislativa.

1. A. El Presidente de la República expresó que el art. 4 D. L. n° 620/2020 es incompatible con el principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.), porque obliga al Estado a erogar recursos del gasto corriente, sin haber identificado una fuente de financiamiento para ello —como lo requiere el art. 14 de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social— y sin que la Asamblea Legislativa haya requerido opinión al Órgano Ejecutivo en el ramo de hacienda sobre el impacto presupuestario de la medida a implementar —por ejemplo, sobre el número de personal beneficiado por la medida y el gasto requerido para ello—, al haberse aprobado con dispensa de trámite. En ese orden, afirmó que por la coyuntura económica y fiscal del país en el marco de la pandemia del COVID-19, no pueden aprobarse medidas inconsultas que desequilibren el gasto público y que impliquen la desprotección a otros bienes jurídicos de trascendencia.

Aunado a esto, dijo que "[...] de admitirse la constitucionalidad de la disposición citada, en la manera en que ha sido aprobada, se otorgaría una especie de 'carta blanca' al

Órgano Legislativo para que configure unilateralmente toda clase de cargas al [p]resupuesto [g]eneral del Estado, de forma ilimitada y desorganizada, que [...] innegablemente implican un impacto en las finanzas públicas que toma al Órgano Ejecutivo por sorpresa y sin la posibilidad de configurar dichas cargas [de] una manera tal que pueda simultáneamente asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, sin ocasionar un déficit fiscal".

B. Por otro lado, el Presidente de la República sostuvo que los arts. 2, 3 y 5 D. L. n° 620/2020 violan el derecho a la salud y el principio de separación orgánica de funciones (art. 65 y 86 Cn., en ese orden), en tanto que contienen directrices para la atención de la pandemia de COVID-19 que desconocen la potestad del Órgano Ejecutivo para planificar, dirigir, coordinar y ejecutar la política del gobierno en materia de salud y para supervisar las actividades de dicha política, así como para dictar normas técnicas en materia de salud y ordenar las medidas necesarias para ello, todo lo cual puede conllevar la desprotección de la salud de la población (arts. 65 Cn. y art. 42 n° 1 y 2 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo).

Sobre lo anterior, añadió que en el D. L. n° 630/2020 el Órgano Legislativo debió haber respetado los límites de la función legislativa con respecto a la función ejecutiva "[...] para definir los lineamientos de contenido eminentemente técnico [...] tales como: especificaciones sobre equipo médico a utilizar, contenidos específicos de las capacitaciones que recibirían los profesionales y trabajadores de la salud [y] criterios de atención a pacientes [...] Si bien es cierto [que] la formulación de la [p]olítica del Estado en materia de [s]alud implica una colaboración entre [sus ó]rganos [...] las disposiciones citadas del Decreto Legislativo n° 620 realizan una concreción técnica tal que interfieren indiscutiblemente con la adecuada gestión de las actividades de salud, a cargo de la entidad técnicamente competente [...]".

2. A. Por su parte, la Asamblea Legislativa dijo que aunque la medida contenida en el art. 4 D. L. n° 620/2020 implica una erogación de fondos públicos, esta deberá ser posteriormente planificada y presupuestada por el Órgano Ejecutivo, por lo que no existe transgresión al principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.). Agregó que, en todo caso, en el contexto de la declaratoria de emergencia nacional por la pandemia de la COVID-19 se ha autorizado al Órgano Ejecutivo para obtener o emitir deuda pública por más de $ 3 mil millones en total y se han realizado varias reformas a la ley de presupuesto general del presente ejercicio fiscal para reorientar fondos con la finalidad de que el gobierno cuente con recursos para el combate a la pandemia.

B. Acerca del veto a los arts. 2, 3 y 5 D. L. n° 620/2020 por la supuesta violación al derecho a la salud y al principio de separación orgánica de funciones, señaló que la atribución constitucional de legislar que tiene dicho órgano es distinta de la facultad que tiene el Ministerio de Salud en el ámbito de salud para emitir normativa administrativa y técnica de rango infralegal, por lo que no hay intervención en sus competencias. Alegó que aunque

"[...] en algunos temas se requiere de la opinión de expertos sean estos públicos o privados [...] en la Comisión de Salud hay [diputados] [m]édicos y [m]édicas [...] que han ejercido tanto en el sistema público como privado su trabajo como profesionales en [s]alud, lo que los hace expertos y conocen la técnica de los procesos médicos básicos que deben tomarse en el contexto de esta pandemia [...]" y que "[...] la aprobación de leyes y decretos en un contexto de emergencia nacional demandan su tramitación urgente, por lo que haber solicitado la presencia del Ministerio de Salud ante un proyecto de regulaciones que no presentan alta complejidad técnica, redundaría en pérdida innecesaria de tiempo y recursos".

III. Identificación de problemas jurídicos y orden temático de la sentencia.

Según los argumentos aducidos por los intervinientes en la presente controversia constitucional, los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: (i) si la medida contenida en el art. 4 del D. L. nº 620/2020 conlleva la vulneración al principio constitucional de equilibrio presupuestario, en el sentido de que impone un gasto al Estado sin identificar una fuente de financiamiento y sin haber consultado previamente con el Órgano Ejecutivo en el ramo de hacienda sobre las consecuencias fiscales; y (ii) si las medidas establecidas en los arts. 2, 3 y 5 del decreto legislativo citado implican que la Asamblea Legislativa invadió las competencias constitucionales del Órgano Ejecutivo en el ramo de salud, relacionadas con la salud como derecho y bien público.

Con base en lo expuesto, en el desarrollo de esta sentencia, (IV) se harán consideraciones sobre el trámite de la controversia constitucional en el diseño del control de constitucionalidad salvadoreño. Posteriormente, (V) se abordará el principio de separación de funciones y la autonomía de la función parlamentaria. Luego, (VI) se tratará el principio de equilibrio presupuestario y (VII) los tipos de normas presupuestarias que pueden regularse en nuestro ordenamiento jurídico. Por último, (VIII) se resolverán los problemas jurídicos señalados.

IV. Trámite de la controversia constitucional y posibles incidencias.

1. En un escenario ideal, cuando un proyecto de ley es aprobado por la Asamblea Legislativa y esta lo traslada al Presidente de la República, debe ser sancionado y mandado a publicar en el Diario Oficial en un período no mayor a 10 días hábiles (art. 135 inc. 1° Cn.). Sin embargo, puede ocurrir que este último tenga objeciones al proyecto y que lo observe o lo vete (art. 137 incs. 1° y 3° Cn.). El veto es un mecanismo de control interorgánico que el Presidente de la República puede utilizar para rechazar un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad (sentencia de 21 de diciembre de 2007, inconstitucionalidad 15-2003). Cuando es por inconveniencia, el veto refleja un desacuerdo político con el proyecto de ley, considerando las necesidades u orientación política del gobierno; mientras que el veto por inconstitucionalidad presupone un desacuerdo sobre la interpretación de la Constitución (sentencia de 25 de octubre de 1990, controversia 1-90).

A diferencia de lo que sucede con las observaciones a un proyecto de ley que se superan por mayoría legislativa simple (43 votos) (art. 137 inc. 3° Cn., en relación con el art. 123 inc. 2° Cn.), los vetos por inconveniencia e inconstitucionalidad se superan ambos con mayoría legislativa calificada ordinaria, es decir, con la ratificación de al menos 2/3 de los diputados electos (56 votos), luego de lo cual el proyecto de ley se envía al Presidente para su sanción y publicación (art. 137 inc. 2° Cn.). No obstante, cuando se trate de la superación de un veto por inconstitucionalidad, dicho funcionario también tiene la opción de elevar el caso ante la Corte Suprema de Justicia (que a su vez debe remitirlo a esta sala) dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción, para que sea este tribunal el que decida si el proyecto es constitucional o no en un plazo que no excederá de 15 días hábiles posteriores (sobre las posturas del presidente, véanse el art. 138 Cn. y la resolución de admisión de 23 de noviembre de 2018, controversia 1-2018).

Las diferencias entre ambos tipos de veto indica que la Sala de lo Constitucional únicamente interviene para zanjar el debate abierto por el desacuerdo institucional cuando se origina en razones de inconstitucionalidad o, mejor, cuando existe un desacuerdo en cuanto a la interpretación de disposiciones constitucionales. La razón es que, en tal caso, existiría un parámetro de control de constitucionalidad, lo que lo convertiría en un control jurídico-constitucional, materia en la que este tribunal es el intérprete último (resolución de improcedencia de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011), no así cuando el veto es por inconveniencia, en el que las razones son extraconstitucionales, es decir, de naturaleza estrictamente política, desvinculada del orden jurídico constitucional.

2. Sin perjuicio de lo anterior, existen situaciones excepcionales que se relacionan con la controversia constitucional y que no fueron previstos por el Constituyente, las cuales han sido interpretadas y aclaradas por la jurisprudencia de este tribunal.

A. El primer caso se relaciona con lo señalado en el art. 137 inc. 1° Cn., cuando el Presidente de la República veta un proyecto de ley, pero no lo devuelve a la Asamblea Legislativa en el plazo de los 8 días hábiles siguientes al de su recibo. En este supuesto la Constitución prevé que el proyecto se tendrá por sancionado y el funcionario mencionado tendrá la obligación de mandarlo a publicar como ley. Lo que no determina expresamente es qué ocurriría si el Presidente no cumple con esa obligación. Sin embargo, en interpretación sistemática de los arts. 137 incs. 1° y 3° y 139 Cn., la respuesta es que en ese caso será el presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá publicar el proyecto en el Diario Oficial (art. 139 Cn.) (sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018).

B. Por otra parte, en el art. 137 incs. 2° y 3° Cn. no se prevé manifiestamente si cuando el Presidente de la República recibe un proyecto de ley ratificado por la Asamblea Legislativa que fue observado o vetado por inconveniencia, puede vetarlo por inconstitucional, a pesar de que no lo hizo en la primera oportunidad de la que dispuso. La respuesta es que ello no es posible, pues si se admite la posibilidad de vetos continuados debe admitirse también que las

razones del veto sean sucesivas, esto es, que se exponga una a la vez en distintas objeciones presidenciales al proyecto de ley (sentencia de la controversia 1-2018, ya citada). Esto dificultaría o impediría la labor legislativa e incluso podría ser una medida usada para retrasar la incorporación de normas al sistema de fuentes de Derecho. Por tal razón, el Presidente de la República debe externar simultáneamente —es decir, en un único veto—, las razones de inconveniencia e inconstitucionalidad que tenga contra el respectivo proyecto de ley, porque de lo contrario los vetos sucesivos serían declarados improcedentes. En todo caso, si en la práctica se diera el supuesto de veto mixto, la Sala de lo Constitucional solo se pronunciaría sobre el veto por razones de inconstitucionalidad, ya sea por forma o contenido (art. 183 Cn.), porque, como se ha explicado, sería el único sobre el que habría un parámetro para enjuiciar la constitucionalidad del proyecto de ley (resolución de improcedencia de 18 de mayo de 2004, controversia 1-2004).

C. Un tercer aspecto es el propósito de la devolución al Presidente de la República del proyecto cuyo veto por inconstitucionalidad ha sido superado. El art. 138 Cn. estatuye que cuando la Asamblea Legislativa supera este veto con la mayoría necesaria, el Presidente debe dirigirse a la Corte Suprema de Justicia. Una interpretación adecuada de esta disposición indica que dicho funcionario no es un mero intermediario entre la Asamblea Legislativa y esta sala, pues, si así fuera, la ratificación del proyecto vetado sería condición suficiente para generar la controversia constitucional y bastaría con que sea la Asamblea Legislativa la encargada de su remisión.

Por ello, en la jurisprudencia constitucional se ha sostenido que la devolución del proyecto ratificado al Presidente de la República tiene como finalidad permitirle que reconsidere su veto y que, en caso de aceptar las razones aducidas por el Legislativo con que pretende justificar su constitucionalidad, ceda en su postura y opte por sancionarlo y mandarlo a publicar, evitando elevar la controversia ante este tribunal.

Lo que esta interpretación pretende es permitir que el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo finalicen el conflicto mediante mecanismos dialógicos y que se minimicen las posibilidades de roces institucionales (sentencia de la controversia 1-2018, antedicha). Recuérdese que el sistema de frenos y contrapesos, que parte del principio de separación orgánica de funciones, ayuda a que las iniciativas normativas se moderen, se maticen y se enriquezcan con puntos de vista diversos. Se trata del ideal de un sistema de gobierno "a través de la discusión", en los que los resultados se alcanzan luego de un amplio proceso de deliberación pública (Roberto Gargarella, "El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos", en *Por una Justicia Dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, 1ª ed., 2014, págs. 137 y 138).

D. Finalmente, cabe mencionar que en el art. 138 Cn. no se regula la forma de proceder en caso que el Presidente de la República omita dirigirse ante esta sala cuando la Asamblea Legislativa haya ratificado el proyecto de ley que el Presidente vetó por razones

de inconstitucionalidad. En esta hipótesis, la Asamblea Legislativa deberá ser quien haga la remisión del expediente dentro del mismo plazo del que aquel dispone, es decir, 3 días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que venció el plazo del que originalmente disponía el Presidente de la República. La razón es que la función legislativa no puede paralizarse durante un margen temporal excesivo, aun cuando se trate de un único proyecto de ley, pues así lo exige la regularidad funcional de ese órgano estatal. Para que esto sea operativo, el Presidente deberá informar en todo caso a la Asamblea Legislativa de la remisión de la controversia y deberá entenderse que la falta de informe equivale a la falta de remisión (sentencia de la controversia 1-2018, previamente citada).

3. La controversia constitucional que se suscita entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo es, en puridad, un proceso jurisdiccional (sobreseimiento de 24 de septiembre de 2003, controversia 1-2003). Sin embargo, en tanto que la regulación que al respecto hace el art. 138 Cn. no es exhaustiva y que la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC) carece de una regulación sobre su trámite, deben definirse algunos aspectos procedimentales.

A. El turno de las audiencias que se conceden en el proceso de controversia constitucional comienza por quien la promueve, es decir, el Presidente de la República. Le sigue a continuación la Asamblea Legislativa. La duración de cada una de las audiencias es de 10 días hábiles por regla general. Aquí es preciso aclarar que, aunque este plazo no está previsto en la Constitución, esta sala ha interpretado que se trata del mismo plazo previsto en la LPC para el proceso de inconstitucionalidad aplicado análogamente. El art. 7 LPC establece que el plazo que se le concede a la autoridad demandada en una inconstitucionalidad es de 10 días hábiles, de modo que por aplicación analógica de tal disposición se ha arribado a la conclusión de que la Asamblea Legislativa cuenta con ese mismo plazo para contestar la audiencia que se le ha concedido, a fin de que justifique las razones que le llevaron a superar el veto presidencial. El criterio que justifica la aplicación analógica de la referida disposición legal es que en la controversia, a semejanza de la inconstitucionalidad, la autoridad demandada debe justificar la defensa del objeto de control. Y, por razones de igualdad procesal, ese mismo plazo de 10 días hábiles también debe concederse al Presidente de la República. La regla anterior debe entenderse en situaciones de normalidad, pero puede ser variada ante eventos de urgencia que requieran de una más rápida resolución de la controversia.

B. El Presidente de la República puede fundamentar su veto por inconstitucionalidad en vicios de forma y de contenido, lo que se concluye al interpretar sistemáticamente lo establecido en los arts. 138 y 183 Cn. Tales razones servirán para delimitar el parámetro de control sobre el que este tribunal habrá de realizar su análisis.

C. Si el Presidente de la República fundamenta su veto en razones que no son de índole constitucional, la solicitud para promover la controversia debe ser rechazada de manera liminar, por falta de competencia material de este tribunal (sentencia de la

controversia 1-2003, ya citada). Este argumento es extensivo a la finalización anticipada: si se advierte que se ha admitido indebidamente una solicitud de inicio del proceso de resolución de controversia constitucional, es posible sobreseerlo.

D. Las sentencias constitucionales que se pronuncien en este proceso pueden ser de la misma tipología que las que se pronuncian en el proceso de inconstitucionalidad, ya que todas ellas pretenden, a su manera, la defensa del orden constitucional y la protección del ámbito competencial conferido a la Asamblea Legislativa. Por ejemplo, es posible que se emitan sentencias interpretativas (como la del 20 de julio de 1999, inconstitucionalidad 5-99), de inconstitucionalidad por omisión parcial (como la del 15 de febrero de 2012, inconstitucionalidad 66-2005), manipulativas (como la del 12 de julio de 2005, inconstitucionalidad 59-2003) o cualquier otra que encaje dentro de las particularidades del control que se realiza en una controversia constitucional. En todo caso, no debe perderse de vista que se trata de un objeto de control que aún no es fuente de Derecho y que, por tanto, no forma parte del ordenamiento jurídico (sentencia de 16 de diciembre de 2013, inconstitucionalidad 7-2012).

E. Una vez que se ha pronunciado sentencia en la que se declare que el proyecto es constitucional, el Presidente de la República deberá sancionarlo y publicarlo como ley (art. 138, parte final, Cn.). En tal caso, en aplicación analógica del art. 137 inc. 1° Cn., la sanción deberá realizarse dentro del plazo de 8 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, mientras que, por aplicación analógica del art. 139 Cn., dispondrá de 15 días hábiles siguientes a la sanción para publicarlo. Si no lo sanciona, se aplicará la presunción del art. 137 inc. 1° Cn., esto es, que se tendrá por sancionado y deberá mandarlo a publicar en el plazo indicado. Si a pesar de ello no lo manda a publicar, será el Presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá hacerlo en la forma prescrita por el art. 139 Cn. Se aplican también por analogía las disposiciones constitucionales mencionadas y no el art. 11 LPC, porque aluden a la sanción presidencial y publicación de un proyecto de ley, mientras que la disposición legal se refiere a la publicación de la sentencia pronunciada en el proceso de inconstitucionalidad.

V. Principio de separación de funciones y autonomía de la función parlamentaria.

En su concepción tradicional, el principio de separación de poderes reconocido en el art. 86 incs. 1° y 2° Cn. predica la distinción tripartita de las funciones esenciales de un Estado —la de legislar, la de ejecución y administración de la cosa pública y la de juzgar impartiendo justicia—, atribuyéndolas a órganos separados, especializados, independientes y equilibrados entre sí. En este sentido, como elemento esencial de la organización racional del Estado y de un gobierno constitucional democrático, garantía de la libertad ciudadana, dicho principio conlleva dos aspectos: el del límite y control recíproco en el ejercicio del poder político y, como adición de la teoría moderna, la de colaboración entre los órganos que desempeñan las funciones estatales básicas, en tanto que existen ámbitos del ordenamiento jurídico en que

varios órganos pueden coparticipar, sin dejar a un lado la autonomía de cada uno (sentencia de de 25 de agosto de 2010, inconstitucionalidad 1-2010 AC; y Enrique Linde Paniagua, *Constitucionalismo Democrático (o los hombres en el centro del sistema político)*, 1ª ed., 2002, pp. 71-73).

En lo que a las relaciones del Órgano Legislativo frente al Órgano Ejecutivo concierne, en la práctica tal principio se manifiesta en diversos tipos de poder, como el poder de delimitación. Con este, los parlamentos definen los marcos dentro de los que se ejercen los actos del gobierno, en específico mediante: (i) la facultad de aprobar y emitir leyes formales (arts. 121 y 131 ord. 5° Cn.), para lo cual tienen libertad de configuración, pudiendo elegir entre diferentes opciones normativas, según la utilidad, conveniencia y necesidad de la realidad normada, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y sin constreñimientos ni injerencias de otros órganos; (ii) con la aprobación presupuestaria (arts. 131 ord. 8° y 167 ord. 3° Cn.), que se manifiesta al analizar, modificar y aprobar los proyectos de presupuesto del Estado presentados anualmente, fijando ingresos y gastos permitidos en un ejercicio, así como los límites financieros a la actuación gubernamental; y (iii) con la ratificación de tratados internacionales (art. 144 y 145 Cn.) (Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 2ª reimp., 1992, pp. 124-125 y 130-131). El poder de delimitación es una expresión razonable del equilibrio del poder y de los frenos y contrapesos en este caso del Órgano Legislativo respecto del Órgano Ejecutivo.

VI. Principio de equilibrio presupuestario.

En todo el ciclo presupuestario existen principios que establecen criterios para la regulación de la Hacienda Pública, a los que deben sujetarse las autoridades públicas y órganos involucrados. De acuerdo con el objeto del presente proceso, interesa mencionar dentro de los principios económicos el de equilibrio presupuestario.

El equilibrio presupuestario es un mandato de optimización de reconocimiento constitucional y legal. En términos de Alexy, la idea de "mandato de optimización" quiere decir que lo ordenado por un principio debe ser realizado en la mayor medida de lo posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y las posibilidades jurídicas (Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, 1ª ed., 1993, pp. 86-87). El art. 226 Cn. expresa que "[e]l Órgano Ejecutivo, en el [r]amo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del [p]resupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado". En desarrollo de lo anterior, el art. 27 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado estatuye que "[e]l [p]resupuesto [g]eneral del Estado deberá reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento", lo cual se replica en los arts. 11 inc. 2° frase final y 2 letra a de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, que, en ese orden, señalan que "[e]l gasto presupuestado deberá ser

congruente con los ingresos corrientes netos" para "garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo".

Entre otros aspectos, el equilibrio presupuestario supone que el total del gasto público no puede ser superior a la estimación de los ingresos corrientes del Estado y que las partidas presupuestarias que estatuyan un gasto no pueden encontrarse desfinanciadas (Alejandro Ramírez Cardona, *Hacienda Pública*, 4ª ed., 1998, pp. 397-399), sin perder de vista que, en la práctica, los presupuestos operan la mayor parte del tiempo con déficits o superávits fiscales y no en una equivalencia matemática rigurosa entre ingresos y gastos. En tal sentido, este principio pretende evitar en el presupuesto el riesgo que produciría la falta de congruencia entre los ingresos y los gastos proyectados y el endeudamiento público no proporcional con la capacidad económica estatal, así como procurar que las instituciones públicas cuenten con los fondos que razonablemente les permita cumplir sus atribuciones (sentencia de inconstitucionalidad 1-2010 Ac., ya citada, y sentencia de 16 de diciembre de 2019, inconstitucionalidad 3-2019).

Ahora bien, retomando nuevamente el art. 226 Cn., debe señalarse que el Órgano Ejecutivo no es el único que se relaciona con el equilibrio presupuestario, el texto "[...] estará especialmente obligado [...]" determina la participación de los otros órganos, de tal manera que no es una potestad excluyente y única, sino compartida por los órganos de gobierno y los otros órganos del Estado. En otras palabras, aunque corresponde al ejecutivo un especial énfasis en la protección del equilibrio presupuestario en la planificación, formulación y, sobre todo, durante la ejecución del presupuesto, ello no debe ser entendido como una prerrogativa única. El equilibrio presupuestario adquiere importancia de manera particular en momentos de crisis, en los cuales, en virtud de la rectoría de las finanzas públicas que le corresponde al Órgano Ejecutivo y en el marco del principio de racionalidad del gasto público, este debe dictar una política del gasto en la que se priorice el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas —como el pago de salarios, prestaciones de protección a la salud y de seguridad social y la deuda pública—, evitando
gastos superfluos ante la realidad que se vive.

VII. Tipos de normas presupuestarias.

En materia presupuestaria hay distintos tipos de normas: las que establecen lineamientos presupuestarios generales, las que instituyen fondos especiales y las que forman parte de la ley que contiene el presupuesto general del Estado. Estas normas se distinguen entre sí por el grado de especificidad que muestran y por el ámbito de reserva diferenciado a que están sujetas.

Las normas sobre lineamientos presupuestarios son preceptos generales y de duración indeterminada, cuya finalidad es orientar el diseño del presupuesto y que deben ser observadas por el Órgano Ejecutivo cada vez que ejerce su función de planificación presupuestaria. Este tipo de normas, por su generalidad y abstracción, pueden ser creadas por

la Asamblea Legislativa sin la iniciativa de ley del Órgano Ejecutivo y ello no implica interferir en sus competencias constitucionales presupuestarias (sentencia de 9 de diciembre de 2019, controversia 1-2019). Por ello, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que "[...] la Asamblea Legislativa no se encuentra vedada [...] a legislar en materia financiera, tributaria u otras afines [que] podrían tener incidencia en la preparación del presupuesto por parte del Ejecutivo [...] el Consejo de Ministros tiene iniciativa respecto de la Ley de Presupuesto, pero ello no excluye la iniciativa de ley de la Asamblea Legislativa en materia financiera en general" (sentencia de 18 de abril, inconstitucionalidad 7-2005). Una muestra de este tipo de disposiciones es la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social.

Las normas presupuestarias que se refieren al uso de fondos especiales tienen un nivel de concreción mayor que las anteriores y su finalidad es delimitar un uso dinerario para la satisfacción de una necesidad pública. A este tipo de normas es que se dirige el art. 225 Cn., al establecer que "[c]uando la ley lo autorice, el Estado, para la consecución de sus fines, podrá separar bienes de la masa de la Hacienda Pública o asignar recursos del Fondo General para la constitución o incremento de [p]atrimonios [e]speciales destinados a [i]nstituciones [p]úblicas". Estas también pueden ser elaboradas y aprobadas por la Asamblea Legislativa sin la intervención del Órgano Ejecutivo, pues, aunque incidirán en la conformación de la ley de presupuesto general, no aluden a situaciones, ingresos o gastos específicos ni interfieren con la facultad de planificación y proyección presupuestaria de tal órgano de Estado.

Finalmente, las normas presupuestarias que forman parte de la ley general de presupuesto son las que determinan el uso de fondos públicos en cantidades concretas para gastos públicos específicos en un período financiero-fiscal. En tanto que no orientan la planificación presupuestaria, su existencia requiere de competencias concurrentes del Órgano Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa, en un marco de colaboración necesaria. En un primer momento, la preparación del proyecto del presupuesto general se encuentra a cargo del Consejo de Ministros —integrante del Órgano Ejecutivo (art. 150 Cn.)—, para su presentación a la Asamblea Legislativa por lo menos tres meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal (art. 167 inc. 1° Cn.). En un segundo momento, es dicha Asamblea Legislativa la que, previo análisis y discusión en la comisión correspondiente y en su pleno, aprueba la ley que contiene el presupuesto, todo de acuerdo con su potestad genérica de legislar (arts. 121 y 131 ord. 5° Cn.) y con la atribución estatuida en el art. 131 ord. 8° Cn., "[d]ecretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas".

Esto ha sido reiterado en diversos pronunciamientos de este tribunal. Así, en la sentencia de la inconstitucionalidad 1-2010, ya citada, se sostuvo que el sentido de la coordinación de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia presupuestaria radica en la posibilidad de que el primero realice los actos jurídicos necesarios en el marco de la organización presupuestaria de las políticas y actividades públicas a desarrollarse en un

determinado gobierno y, además, en el control democrático del segundo sobre la actividad financiera estatal. De esta manera, la Asamblea Legislativa no se limita a recibir y a aprobar mecánica y automáticamente el proyecto de presupuesto del Órgano Ejecutivo, "[e]l Ejecutivo propone una ley y el Legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, teniendo como límites únicamente los plasmados en la Constitución".

En términos similares, en la sentencia de la controversia 1-2019, previamente citada, se dijo que "[s]i bien la Asamblea Legislativa no tiene la competencia de elaborar la ley de presupuesto, sino la de analizar la propuesta presupuestaria del Órgano Ejecutivo para cada año fiscal, lo cierto es que sí puede introducir reglas concretas, modificar las que le son planteadas o eliminarlas en cada ley general de presupuesto. Sin embargo, dicha potestad legislativa está condicionada a la coexistencia con la potestad de planificación y dirección de las finanzas públicas conferida al Órgano Ejecutivo, por lo que aquella solo puede introducir reglas presupuestarias específicas en la ley presupuestaria de cada año fiscal, y habrá de hacerlo hasta que haya recibido y valorado el proyecto de ley proveniente del Ejecutivo. Por ello, para no impedir el ejercicio de las atribuciones normativas atribuidas al Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa no podrá crear normas con contenido presupuestario que interfieran con la potestad de planificación presupuestaria concreta atribuida al Ejecutivo, que se manifiesta en el proyecto de presupuesto presentado anualmente [...] así como en los proyectos de reformas".

VIII. Resolución de los motivos de la controversia.

1. Corresponde ahora determinar si el art. 4 D. L. n° 620/2020 produce la supuesta violación al art. 226 Cn., esto es, al principio equilibrio presupuestario, por haber establecido una medida que conlleva un gasto público sin haber identificado una fuente de financiamiento y sin haber consultado previamente al Órgano Ejecutivo sobre su procedencia.

Según la literalidad del mencionado artículo, lo que se estatuye es la obligación estatal de implementar los mecanismos pertinentes para que los profesionales de la salud, principalmente aquellos que presten sus servicios en la prevención y combate de la pandemia generada por el COVID-19, puedan tener un seguro de vida para la seguridad social de sus familias. Aunque esta medida prestacional implica una erogación de recursos públicos —como ocurre con todas las medidas dirigidas a la satisfacción de un derecho fundamental— y que, eventualmente, deberá considerarse en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto general, no se trata de una norma de naturaleza presupuestaria, porque no establece lineamientos generales para la formulación del presupuesto, no alude a la formación y uso de fondos especiales, no forma parte de la ley de presupuesto, ni conlleva su modificación. Lo que este artículo estatuye es un mandato que debe ser observado por el Órgano Ejecutivo y por la Asamblea Legislativa en el proceso presupuestario para volver efectivo un derecho social y, por tal razón, no regula un monto específico a desembolsar o el porcentaje en que dicho gasto debe realizarse ni la partida, área de gestión y unidad

presupuestaria a la que corresponderá y tampoco delimita una fuente de financiamiento para ello.

Lo anterior indica, en primer lugar, que la norma vetada no requería de la iniciativa del Órgano Ejecutivo mediante el Consejo de Ministros, porque por su naturaleza no incide en la facultad de planificación, reforma y ejecución presupuestaria del Órgano Ejecutivo; y, en segundo lugar, que dicha norma no puede producir por sí misma desequilibrio presupuestario, porque el monto del gasto para materializar la medida que estatuye, y su respectiva fuente de financiamiento, debe establecerse con toda especificidad en el proyecto de presupuesto general del Estado que se presenta anualmente a la Asamblea Legislativa, para su discusión y aprobación, como lo exigen los arts. 226 Cn. y 22 y 27 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, lo cual es responsabilidad del Órgano Ejecutivo en el ramo de hacienda al tener la dirección de las finanzas públicas. En otras palabras, es en dicho proyecto y no en el decreto legislativo vetado que el desequilibrio aludido podría producirse, en caso que no exista correspondencia entre la proyección de ingresos, gastos y fuentes de financiamiento que se propongan. Esto no debe interpretarse, como aseveró el Presidente, como el otorgamiento de una "carta blanca" a la Asamblea Legislativa para configurar unilateralmente cargas presupuestarias al Estado, sino que es el reconocimiento del momento en que el equilibrio financiero y presupuestario debe ser observado y de la responsabilidad interorgánica para el desarrollo del proceso presupuestario. Por tanto, *el argumento del veto presidencial relativo a la vulneración al art. 226 Cn. debe desestimarse.*

Es importante aclarar que esta declaratoria de inconstitucionalidad no implica el cambio del criterio sostenido en la sentencia de la controversia 1-2019, previamente citada, en la que se declaró la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo nº 410, de 5 de septiembre de 2019, por el que se pretendía reformar la Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud. En ese caso, a diferencia del presente, las normas impugnadas sí eran de índole presupuestaria y transgredían los arts. 226 y 227 Cn., porque tenían un nivel de concreción tal que establecían el uso de un porcentaje determinado de una asignación presupuestaria para una finalidad específica —incluso con una cantidad mínima para realizar el gasto pretendido— e identificaban una fuente de financiamiento en particular, lo cual solo puede realizarse por el Órgano Ejecutivo en el ramo de hacienda en el respectivo proyecto de presupuesto general de cada año.

2. En cuanto al veto de los arts. 2, 3 y 5 D. L. nº 620/2020 por la transgresión al derecho a la salud y al principio de separación orgánica de funciones (arts. 65 y 86 Cn., en ese orden), por regular directrices para la atención de la pandemia del COVID-19 que supuestamente invaden las competencias del Órgano Ejecutivo en el ramo de salud, se hacen las siguientes consideraciones:

A. El derecho a la salud en su dimensión objetiva conlleva la obligación estatal de adoptar las acciones necesarias para garantizar la salud de la población, considerada como

bien público (arts. 2 inc. 1° y 65 Cn.). Esto implica necesariamente el establecimiento de un andamiaje institucional integral, que permita a las personas la protección de su derecho y las medidas pertinentes para acceder a los servicios de salud que requieran (sentencia de 24 de octubre de 2012, inconstitucionalidad 33-2012), lo cual se logra con una legislación adecuada y con las políticas públicas de salud que respondan a las demandas sociales. Lo primero corresponde a la Asamblea Legislativa, al ejercer su atribución constitucional de legislar (arts. 121 y 131 ord. 5° Cn.) para dotar de contenido a la normativa constitucional que tiene un carácter abierto, mientras que lo segundo concierne al Órgano Ejecutivo en el ramo de salud (art. 65 inc. 2° Cn.).

Ambas competencias, aunque distintas, son complementarias y no excluyentes para asegurar el derecho a la salud, por lo que no debe entenderse que el ejercicio de una inhibe o anule el ejercicio de la otra: la ley estatuye con carácter general y vinculante las obligaciones gubernamentales en la materia, los entes competentes, sus atribuciones y marco de actuación, los derechos y deberes de los destinatarios de la norma y, de ser necesario, las limitaciones que se requieran para la protección del derecho, mientras que la política nacional de salud, asumida como una verdadera política pública, establece estrategias y mecanismos concretos parar lograr objetivos definidos en torno a la salud. En este sentido, el legislador se vuelve garante del derecho a la salud mediante la reserva de ley (sentencias de 26 de enero de 2011 y 1 de febrero de 2013, inconstitucionalidades 37-2004 y 53-2005 Ac., en ese orden) y el Órgano Ejecutivo define las acciones a tomar y los recursos necesarios para su aseguramiento y efectividad, como lo establece el art. 42 n° 1 del Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo. Por ello, la emisión de una ley en este ámbito no significa la interferencia de la Asamblea Legislativa en la zona competencial del Órgano Ejecutivo en el ramo de salud para emitir, controlar y supervisar la política pública correspondiente ni conlleva la vulneración al derecho mencionado, como lo alegó el Presidente de la República.

B. Por otra parte, la facultad de la Asamblea Legislativa de legislar sobre aspectos relacionados con el derecho a la salud —como lo ha hecho, por ejemplo, con el Código de Salud (CS) y la Ley de Deberes y Derechos de los Pacientes y Prestadores de Servicios de Salud— tampoco interfiere con la potestad normativa del Ministerio de Salud a que se refiere el art. 42 n° 2 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y el art. 40 CS, porque las normas que dicho ministerio emite tienen carácter reglamentario y su finalidad es el desarrollo y la aplicación de lo establecido en ley secundaria y, en su caso, la regulación de las medidas a tomar ante situaciones específicas.

En este sentido, lo establecido en los arts. 2, 3 y 5 D. L. n° 620/2020 será desarrollado en los aspectos científicos y técnicos por el referido ministerio mediante la normativa pertinente sin exceder la cobertura que la misma ley establece —en específico, lo relativo al equipo médico a utilizar para el tratamiento de las personas contagiadas con COVID-19, los contenidos específicos de las capacitaciones que deben recibir los profesionales y

trabajadores de la salud relacionados con la pandemia y criterios de atención a pacientes que han contraído esta enfermedad, todo según las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)—, por ser este el ente público especializado encargado de las acciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de los habitantes (arts. 40, 41 nº 1 y 42 CS). Por lo expuesto, el *veto presidencial sobre la violación a los arts. 65 y 86 Cn. también será desestimado.*

IX. Resumen y aclaración de los efectos de la sentencia.

Por último, como una manifestación de las exigencias de diálogo entre las instituciones y la ciudadanía, que derivan del elemento procedimental de la democracia, esta sentencia se resume en los siguientes puntos:

1. La obligación del gobierno estatuida en el art. 4 D. L. nº 620/2020, referente a otorgar a los profesionales de la salud un seguro de vida que permita la seguridad social de sus familias, no vulnera el principio de equilibrio presupuestario (226 Cn.), porque la norma que contiene dicha medida no tiene carácter presupuestario y, por tanto, la determinación del monto del gasto que conlleva esa prestación y su fuente de financiamiento debe establecerse en el proyecto del presupuesto general del Estado. Esto no implica el cambio del criterio sostenido en la sentencia de la controversia 1-2019, previamente citada, en la que se declaró la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo nº 410, de 5 de septiembre de 2019, por el que se pretendía reformar la Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud. En ese caso, a diferencia del presente, las normas impugnadas sí eran de índole presupuestaria y transgredían los arts. 226 y 227 Cn., porque tenían un nivel de concreción tal que establecían el uso de un porcentaje determinado de una asignación presupuestaria para una finalidad específica —incluso con una cantidad mínima para realizar el gasto pretendido— e identificaban una fuente de financiamiento en particular, lo cual solo puede realizarse por el Órgano Ejecutivo en el ramo de hacienda en el respectivo proyecto de presupuesto general de cada año.

2. Las directrices reguladas en los arts. 2, 3 y 5 D. L. nº 620/2020, relacionadas con la labor de los profesionales y trabajadores de la salud en la atención de la pandemia del COVID-19, no implica que la Asamblea Legislativa interfiere en la competencia constitucional del Órgano Ejecutivo en el ramo de salud para formular y aplicar la política nacional de salud, pues ambas competencias, aunque distintas, son complementarias y no excluyentes entre sí. Tampoco significa que se impide u obstaculiza la facultad normativa del Ministerio de Salud, porque las normas que este emite son de carácter reglamentario, es decir, de desarrollo y concreción de la ley secundaria. De esta manera, en tanto que los artículos mencionados no vulneran ni el principio de separación orgánica de funciones ni el derecho a la salud (arts. 86 y 65 Cn., respectivamente), las medidas ahí establecidas deberán ser implementadas de forma obligatoria cuando el decreto legislativo citado adquiera vigencia.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en los artículos 138 y 174 de la Constitución, en nombre de la República de El Salvador, esta sala **FALLA**:

1. Declárase que el artículo 4 del Decreto Legislativo nº 620, de 1 de abril de 2020 —que establece la obligación al gobierno de determinar los mecanismos para otorgar un seguro de vida a los profesionales de la salud—, *es constitucional en lo relativo a la supuesta inobservancia al principio de equilibrio presupuestario que se estatuye en el artículo 226 de la Constitución.* La razón es que la normativa vetada no tiene carácter presupuestario, sino que establece un mandato prestacional que debe ser considerado y concretizado por el Órgano Ejecutivo en cuanto al gasto y la fuente de financiamiento respectiva en el proyecto de presupuesto general del Estado, de acuerdo con las posibilidades razonables de la situación fiscal.

2. Declárase que los artículos 2, 3 y 5 del Decreto Legislativo nº 620, de 1 de abril de 2020, *son constitucionales en cuanto a la presunta violación al derecho a la salud y al principio de separación orgánica de funciones que se establecen en los artículos 65 y 86 de la Constitución, respectivamente.* La razón es que la competencia para legislar que corresponde a la Asamblea Legislativa establecida en los artículos 121 y 131 ordinal 5º de la Constitución, no interfiere ni es excluyente con la competencia del Órgano Ejecutivo para formular la política nacional de salud ni obstaculiza su facultad normativa reglamentaria en dicho ámbito.

3. Certifíquese la presente sentencia al Presidente de la República para que sancione y publique en el Diario Oficial el decreto legislativo objeto de esta controversia y a la Asamblea Legislativa para su conocimiento y efectos consiguientes.

4. Notifíquese.

TO CONCURRENTE DEL MAGISTRADO PRESIDENTE JOSÉ ÓSCAR ARMANDO PINEDA NAVAS

Concurro con mi voto a formar la anterior sentencia de controversia constitucional 2-2020; pero es necesario, exponer algunas consideraciones:

Según la Presidencia de la República, las disposiciones vetadas por inconstitucionales, violan el principio de equilibrio presupuestario, establecido en el art. 226 de la Constitución de la República y que además, conlleva un gasto público, sin haber identificado la fuente de financiamiento y sin consultar previamente al Órgano Ejecutivo sobre su procedencia.

Al respecto en primer lugar, es pertinente destacar que las medidas antes referidas, aprobadas por la Asamblea Legislativa, tienen como finalidad dotar de equipos de protección y condiciones para salvaguardar la salud del personal médico, enfermeras y trabajadores de la salud, ante el riesgo que enfrentan, por el grado de posibilidad de contagio, en la labor que desempeñan, puesto que atienden a personas o realizan actividades en centros de alta posibilidad de afectación del COVID-19. Por otro lado, se legisla para que se implementen mecanismo a fin de que, puedan los trabajadores de la Salud, contar con un seguro de vida, "que permita la seguridad social de sus familias", por lo que todas estas prestaciones representan en su conjunto medidas de "inmediata ejecución" o en su caso, "de ejecución progresiva" que conllevan garantías a la seguridad ocupacional, al derecho a la salud y a la seguridad social, como parte de los derechos sociales establecidos por la Constitución de la República.

También considero importante destacar que tales disposiciones no se han adoptado como reformas al presupuesto general, sino como prestaciones que deben ser atendidas por la administración a favor de los trabajadores de la salud.

En relación a lo anterior, es necesario hacer énfasis, en el carácter progresivo de los derechos sociales, establecido así en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia de fecha 8 marzo de 2018, caso Poblete Vilches y otros vs. Chile, al establecer que de dicho artículo, "se desprenden dos tipos de obligaciones: Por un lado, la adopción de medidas generales de manera progresiva" ello significa que los Estados "tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ello no debe interpretarse en el sentido que, durante su periodo de implementación, dichas obligaciones se priven de contenido específico, lo cual tampoco implica que los Estados puedan aplazar

indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión, máxime luego de casi cuarenta años de la entrada en vigor del tratado interamericano". Y por otro lado la obligación de realizar acciones de carácter inmediato, éstas consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho. Las cuales deben ser adecuadas, deliberadas y concretas en aras de la plena realización de tales derechos. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno resultan fundamentales para alcanzar su efectividad.

Asimismo, sobre la progresividad del derecho a la salud, la Corte Constitucional de Colombia, en sentencia T-760/08, expresó que "(...)la progresividad justifica la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero no es un permiso al Estado para que deje de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir las obligaciones en cuestión, valga repetir, progresivamente. (...) el que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse."

También la referida Corte Constitucional, recalcó que " (...) cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, *lo mínimo que debe hacer* [la autoridad responsable] *para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de* [un derecho fundamental] *en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos*. Por ello, al considerar un caso al respecto, la Corte señaló que si bien el accionante "*no tiene derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí tiene derecho a que por lo menos exista un plan*"

En línea con lo anterior, dicha Corte Constitucional afirmó que "(...) algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento *inmediato*, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos" por ejemplo, en nuestro país, la obligación de suministrar capacitación sobre medidas de protección de bioseguridad, para el tratamiento del COVID-19, entendiendo que a la fecha, y dada la evolución de la enfermedad, ya se cuenta con personas que han adquirido conocimientos sobre el tema y que puedan replicarlas o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata" en nuestro país, por ejemplo, la obligación de dotar de mascarillas, caretas, equipos de protección de bioseguridad, capacitación etc., siendo

estas medidas adecuadas y necesarias para garantizar la protección de los trabajadores de la salud.

En el caso de El Salvador, el Estado tiene la obligación inmediata de adoptar medidas de protección, para reducir el riesgo de contagio, y medidas graduales y progresiva sobre la seguridad social de los trabajadores del sector público, dentro del cual se encuentran los del sector salud, y dentro este rango, puede considerarse la adopción de un seguro de vida adicional, en beneficio de su familia.

Asimismo, en la realidad actual que vive nuestro país, los trabajadores del sector salud, enfrentan un alto riesgo de contagio, por lo cual deben adoptarse medidas de manera inmediata, para asegurar el derecho a la salud, de ahí, entonces, que dotar de equipos de protección equipos de protección, capacitación y profesionalización, sobre el tratamiento del COVID-19, es una obligación inmediata para el Estado salvadoreño; por lo que considero que las medidas legislativas sometidas al examen de constitucionalidad de este proceso, no representan por si mismas una inconstitucionalidad, por el contrario son exigencias derivadas de la protección del derecho a la salud consagrado constitucionalmente, que deben cumplirse para asegurar la salud de los trabajadores del sector, y de otros que laboran o colaboran, con ellos.

Es así que, en relación al argumento planteado, en cuanto que dichas medidas representan un desequilibrio en el presupuesto, no debemos de perder de vista que por el nivel de riesgo para los trabajadores, es necesario adoptar medidas para salvaguardar su salud y vida; por otra parte en relación al seguro de vida el cual tiene un contenido prestacional progresivo, que puede implementarse como medida adicional al seguro de vida existente, para todos los servidores públicos, en este o en el próximo presupuesto, manteniéndose, intacta la facultad del Consejo de Ministros sobre la iniciativa de la ley de presupuesto, así como sus reformas, cumpliendo con todo lo que al respecto determina la Constitución, y será en el momento de la incorporación al presupuesto del Estado, que se ejercerá el debido equilibrio presupuestario, con las valoraciones ya mencionadas en esta sentencia.

Dicho equilibrio presupuestario implica también, que durante la ejecución del presupuesto, debe garantizarse que las partidas estén debidamente financiadas, y en el caso que por variables fácticas, como caso fortuito o fuerza mayor, se presente una reducción de los ingresos, será necesaria la reorientación de fondos en el presupuesto, mediante el trámite que establece la Constitución, y deben dejar de ejecutarse, gastos superfluos, o innecesarios, ante la nueva realidad que se presenta, priorizándose el cumplimiento de las obligaciones

intransferibles de las instituciones públicas, tales como. el pago de salarios al personal del sector público, establecidas en el presupuesto, prestaciones de protección a la salud, y seguridad social, deuda pública y todas aquellas actividades propias y necesarias del quehacer estatal. que incluye a los tres órganos de Estado, con sus particulares autonomías presupuestarias, ya que el incumplimiento de dichas obligaciones tendrían un impacto directo en el goce de los derechos fundamentales de los trabajadores y sus familias, y el incumplimiento de la obligaciones financieras estatales, especialmente la deuda pública, impactaría en la calificación y confiabilidad del país, particularmente ante los organismos financieros internacionales, con graves consecuencias en la economía nacional.

Por lo anterior, en mi opinión, el presente caso admite una interpretación conforme de las disposiciones aprobadas por el Órgano Legislativo y cuestionadas de inconstitucionales por la Presidencia de la República, por alegarse violación al principio de equilibrio presupuestario, y al de separación orgánica de funciones, en la medida que no conllevan una modificación automática al gasto o a la inversión, que se refleje en el presupuesto general de la nación, y admite una interpretación sistemática de disposiciones jurídicas, en el sentido que aquella de aplicación inmediata, como dotar de equipos de protección de bioseguridad, capacitaciones en el manejo de pacientes, para el personal de salud, sean cumplidas conforme a la disponibilidad presupuestaria actual, y de ser necesario, como medidas progresivas, en el caso del seguro de vida adicional, para los trabajadores de la salud, respecto del que ya gozan todos los servidores públicos, establecido legalmente en el artículo 110 de las Disposiciones Generales del Presupuesto, pero estará sujeto a que el Consejo de Ministros acuerde y promueva la iniciativa de ley en materia presupuestaria, presentando la reforma correspondiente a la Asamblea Legislativa, si se pudiera incorporar en el Presupuesto General vigente, o bien diferirlo e incorporarlo al momento de elaborar el Presupuesto General del año 2021.