



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

ASAMBLEA LEGISLATIVA	
Gerencia de Operaciones Legislativas	
Sección de Correspondencia Oficial	
HORA:	9:38
Recibido el:	06 FEB 2018
Por:	

San Salvador, 5 de febrero de 2018.

## SEÑORES SECRETARIOS:

El 25 de enero del presente año recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el **Decreto Legislativo No. 888**, aprobado el 17 de enero del presente año, que contiene reformas a la **Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales para los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que participaron en el Conflicto Armado Interno**, en adelante "la Ley".

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 No. 888, por considerarlo **INCONVENIENTE**, en virtud de las razones que expongo a continuación:

### I. CONTENIDO DEL DECRETO APROBADO

El Decreto Legislativo apuntado, aprobado por esa Honorable Asamblea Legislativa, introduce reformas a la Ley, en el sentido de ampliar el Registro existente, permitiendo a los veteranos militares de la Fuerza Armada que han extraviado sus documentos comprobar su calidad de tales, a través de una declaración jurada con dos testigos ante funcionario competente. Asimismo, extiende todos los beneficios de la Ley a los veteranos militares de la Fuerza Armada y a los Excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que hayan fallecido en cualquier circunstancia durante el período del conflicto armado o posterior a este, así como a sus familiares en el primer grado de consanguinidad y en el primer grado de afinidad.

En relación a los beneficios económicos, se otorga una pensión mensual de un salario mínimo vigente del sector comercio y servicio, la cual estará consignada en cada ejercicio fiscal por el Ministerio de Hacienda en la respectiva Ley de Presupuesto. Al fallecer el beneficiario, esta se extenderá al familiar designado comprendido dentro del primer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. A la vez, se establece como pago único la cantidad de tres mil dólares de los Estados Unidos de América, para aquellos beneficiarios que no hayan recibido indemnización anteriormente.

Dichos beneficios serán administrados por el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) y el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD), respectivamente para los beneficiarios.

En cuanto a la atención médica, los beneficiarios y su grupo familiar debidamente identificados, tendrán derecho a la atención médica de forma preferencial, en la red nacional de servicios de salud pública, en sus distintos niveles de atención.

En relación a la educación, se incluyen becas en estudios superiores, tecnólogos y técnicos hasta la finalización de los mismos.

El beneficio de transferencia de tierras y viviendas, se otorgará independientemente que el beneficiario tenga bienes inscritos en el registro de la propiedad, siendo único requisito que este no haya sido anteriormente beneficiado por otro programa de transferencia de tierra y vivienda ejecutado por el Estado; y, además de facilitarles condiciones para adquirir y construir viviendas, se les darán las mismas para remodelarlas.

En la reforma se crea el Instituto Administrador de Beneficios de los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del FMLN, en adelante el Instituto, el cual estará dirigido y administrado por una Junta Directiva, un Gerente General, un Comité de Gestión Financiera y una Comisión Técnica Evaluadora; teniendo su sede provisional en las instalaciones del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, el cual proporcionará recursos logísticos y administrativos para su funcionamiento.

Asimismo, en el Decreto de reforma se constituye una Comisión Técnica, dependiente de la Junta Directiva, conformada por representantes de 13 dependencias distintas, entre ellas Ministerios, Instituciones Oficiales Autónomas y organizaciones de veteranos militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del FMLN, siendo las funciones de sus miembros de apoyo técnico, administrativo, logístico, asesoría y consulta sobre temas de su especialización, las que serán desarrolladas en el Reglamento.

## **II. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

El Decreto de reforma no denomina de manera completa la Ley que le da origen, ya que omite el nombre propio "Martí", posterior a Frente Farabundo, aparte que en tal denominación debiera decirse "reformas" y no únicamente "reforma".

El Art. 1 del Decreto amplía la definición de veterano militar de la Fuerza Armada, en el sentido que su pertenencia se podrá comprobar mediante constancia que deberá ser extendida, además del Ministerio de la Defensa Nacional, por cualquier unidad militar u otro organismo de la Fuerza Armada, sin definir cuáles serán estos, generando imprecisión al respecto; asimismo, no se le da igual trato a los Excombatientes del FMLN, en caso de haber extraviado los documentos pertinentes.



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

El inciso final del Art. 1 del Decreto establece que tanto los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y los Excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que hayan fallecido en cualquier circunstancia durante el período del conflicto armado o posterior a este; así como sus familiares en primer grado de consanguinidad y primer grado de afinidad, tendrán derecho a todos los beneficios que otorga la Ley; no obstante, el inciso primero del Art. 3 del Decreto, relativo a la pensión, extiende el derecho al familiar designado comprendido dentro del primer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, yendo más allá de lo establecido previamente.

En ese sentido, el Decreto no establece de qué manera se designará al familiar beneficiario de estos derechos, presumiéndose que el beneficiario pudiera optar a designar a su familiar sin remitirse al Derecho Común.

El inciso tercero del Art. 3 del Decreto regula que la **administración** de la pensión e indemnización será responsabilidad del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) y el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados (FOPROLYD), respectivamente, para los beneficiados; sin embargo, el Art. 7 del Decreto establece que la "Comisión" será la responsable de la planificación, administración, coordinación, supervisión y del cumplimiento de los beneficios financieros y los programas que de acuerdo a la capacidad del Estado, se otorguen, mientras que el inciso primero de esa misma disposición crea el Instituto Administrador de Beneficios de los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del FMLN y consecuentemente, desaparece la Comisión Administradora de Beneficiarios de la Ley.

En ese mismo sentido, el Art. 5 del Decreto, referente a la educación, establece que la Comisión Administradora elaborará los programas supletorios de educación formal, a pesar que esta ha sido derogada tácitamente en el referido instrumento.

Los Arts. 7 y 8 del Decreto, relativos a la Administración, definen la estructura organizativa del Instituto, conformado por una Junta Directiva, un Gerente General, un Comité de Gestión Financiero y una Comisión Técnica Evaluadora, desarrollando de manera general lo pertinente a la Junta Directiva y a la Comisión Técnica, no así al Gerente General ni al Comité de Gestión Financiera. Sin mencionar la naturaleza jurídica de dicho Instituto, su patrimonio y otros elementos que serían necesarios para su operatividad.

En relación a los integrantes de la Comisión Técnica, dependiente de la Junta Directiva, se cita al Ministerio de la Defensa y a la Procuraduría de los Derechos Humanos, siendo lo correcto el Ministerio de la Defensa Nacional y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

La sumatoria de los aspectos expuestos, dificultarían la implementación del Decreto en referencia, ya que producen incertidumbre e inseguridad jurídica.

### **III. SOBRE LA INCONVENIENCIA DEL DECRETO APROBADO**

#### **a) APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE DISPENSA DE TRÁMITE DE MANERA INMOTIVADA.**

La aprobación del Decreto de mérito se tramitó con dispensa de trámite, aplicando dicho mecanismo especial sin fundamentar la necesidad de omitir el análisis y discusión legislativa que una reforma de tal naturaleza implica y sin requerir la opinión de las entidades gubernamentales responsables de implementarla, en particular el Ministerio de Hacienda, el IPSFA, FOPROLYD y el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, consultas que es preciso realizar como parte del proceso de formación de Ley en la Asamblea Legislativa, lo cual constituye por sí mismo un defecto de procedimiento que derivaría en una posible inconstitucionalidad.

Como antecedente jurisprudencial, se cita la sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el catorce de noviembre de dos mil dieciséis, en el proceso de inconstitucionalidad ref. 67-2014, en la cual, refiriéndose a la emisión de un decreto legislativo con dispensa de trámite, el tribunal expresó: "(...) si una Ley se aprueba con dispensa de trámite sin que la Asamblea Legislativa haya sometido a debate las razones de la urgencia (único caso genérico que puede justificar dicha dispensa), habría un vicio de forma en su emisión y, por tanto, el Decreto Legislativo aprobado sería inconstitucional."

Puntualizando, finalmente, ese tribunal que: "Si para reformar las leyes debe observarse el mismo trámite que para su formación, entonces en el proceso de reforma a las leyes (por regla general) la comisión respectiva debe estudiar el proyecto y, si fuera el caso, debe aprobarlo para someterlo a la consideración del pleno legislativo. Pero en el caso de las leyes impugnadas no sucedió así. Sin razón alguna que haya justificado su urgencia, las reformas legislativas ahora impugnadas fueron aprobadas inmediatamente después de que la pieza de correspondencia fuera anunciada por el Presidente de la Asamblea Legislativa. Esto constituye una evidente infracción constitucional, específicamente a los principios de democracia, pluralismo, publicidad, contradicción, libre debate y discusión reconocidos en los Arts. 85 y 135 Cn."

#### **b) INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO.**

En atención al contenido del Decreto, es necesario analizar los potenciales efectos presupuestarios derivados de la aplicación del mismo.

El Ministerio de Hacienda, en su calidad de ente responsable de las finanzas públicas, identifica que las reformas aprobadas a dicha Ley y "(...) tendrán un impacto significativo sobre las Finanzas del Estado a corto y largo plazo, afectando el equilibrio presupuestario, principio cuya



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

obligación de conservarlo está conferido al Órgano Ejecutivo por medio de este Ramo, de conformidad al Art. 226 de la Constitución de la República; y, contraviniendo además, el Art. 14 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que estipula que *"toda reforma de ley u ordenamiento legal nuevo, que implique erogación de recursos que requiera gasto corriente, deberá contemplar su correspondiente fuente de financiamiento"*.

Según esa Cartera de Estado, entre los beneficios contemplados en dicha reforma, se encuentra "el derecho a una pensión mensual, de un salario mínimo vigente del sector comercio y servicio, el cual actualmente está establecido en \$300; y según la información de la Comisión Administradora de Beneficiarios de la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales, el censo de los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del FMLN que participaron en el conflicto armado interno asciende aproximadamente a 80,000 beneficiarios", por lo que el costo anual sería de DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$288,000,000.00).

Por otra parte, la reforma de ley también establece una indemnización de TRES MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$3,000.00) para cada beneficiario, lo que tendría un costo de DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$240,000,000.00).

Asimismo, ese Ministerio relacionó que a partir del segundo año de implementación de la citada reforma de Ley, el costo anual se reduciría a DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$288,000,000.00), convirtiéndose en un gasto recurrente dentro del Presupuesto General del Estado, con la particularidad que dichos costos podrían incrementarse al aumentar el número de beneficiarios".

A la vez, en el Decreto se le dan nuevas atribuciones al IPSFA y a FOPROLYD, sin establecer la fuente de financiamiento para el desarrollo de las mismas; situación que se replica al crear un Instituto, con cierta estructura orgánica y sin definir de forma clara las atribuciones para todas sus dependencias.

Aunado a lo anterior, es imperativo traer a colación el antecedente jurisprudencial de la sentencia pronunciada el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, en el proceso de inconstitucionalidad ref. 1-2017/25-2017, en la que la Sala de lo Constitucional se refirió a la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal del año dos mil diecisiete, afirmando que: "A fin de garantizar un presupuesto equilibrado, tal como lo ordena la Constitución, el Ejecutivo y el Legislativo deberán tomar las medidas necesarias para evitar la aprobación de gastos no prioritarios, excesivos o injustificados, que no guardan coherencia con la situación fiscal y financiera del Estado, y que impactan el equilibrio presupuestario que debe observarse según el art. 226 Cn."

En la misma sentencia se hizo referencia a los alcances del Art. 226 Cn. que ordena: "El Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado"; asimismo, citando el Art. 27 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, expresó que "El Presupuesto General del Estado deberá reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento"; asumiendo que lo relacionado implica que: "El gasto presupuestado deberá ser congruente con los ingresos corrientes netos", esto último para cumplir lo dispuesto en los Arts. 11, inc. 1º, frase final y 2, letra a) de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, que estatuye como finalidad "garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo".

En virtud de lo anterior, se concluye que la reforma resulta inviable financiera y constitucionalmente, en tanto que al emitir el referido Decreto el legislador estaba obligado a atender las disposiciones legales antes relacionadas, que le determinan identificar claramente la fuente de financiamiento necesaria.

**c) TRATAMIENTO DESIGUAL DE LOS VETERANOS MILITARES DE LA FUERZA ARMADA Y EXCOMBATIENTES DEL FMLN.**

La reforma se refiere a una cuestión de naturaleza conceptual, en su contenido, la cual tiene trascendencia en la dignificación por igual de todos los "veteranos", ya que en un caso se refiere a veteranos militares de la Fuerza Armada y en el segundo no otorga esa calidad de "veteranos" a los Excombatientes del FMLN, siendo necesario que se refiera a ambos con la misma calidad, debiendo haberse consignado "veteranos excombatientes del FMLN".

Más allá de la cuestión conceptual, el Decreto establece que "en aquellos casos en que no pueda comprobar su situación por extravío de documentos en los archivos de la Fuerza Armada el Veterano Militar o su grupo familiar deberán recurrir al Derecho Común, presentando declaración jurada con dos testigos ante funcionario competente"; situación que no está permitida para los veteranos Excombatientes del FMLN.

Lo anterior, permitiría incrementar el número de beneficiarios en una proporción incierta pero eventualmente significativa; sin motivarse ese tratamiento desigual.

**d) AFECTACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRESTACIONES Y BENEFICIOS VIGENTES.**

El Decreto aprobado arriesga los avances reales implementados a la fecha en lo que se refiere a las prestaciones y beneficios, procesos administrativos y ejecución del presupuesto asignado, como resultado de la sustitución de la Comisión Administradora por el Instituto, lo cual requeriría de un



*Salvador Sánchez Cerón*  
*Presidente de la República*

proceso de reglamentación, elección y nombramiento de sus miembros y reformas adicionales para ejecutar el presupuesto del presente año y los subsiguientes.

Asimismo, la ampliación del registro, sin identificar la fuente de financiamiento, generaría expectativas que exceden las capacidades reales del Estado, lo que unido al retraso previsible, significaría un perjuicio para quienes figuran como beneficiarios actualmente y podría comprometer el disfrute de los beneficios que gozan a la fecha.

Finalizo reconociendo la atribución del legislador para crear la normativa idónea, dentro de los límites que la Constitución de la República impone, por ello considero necesario que responsablemente se atiendan los motivos de este veto por inconveniencia al Decreto emitido, dejando constancia del compromiso del Órgano Ejecutivo de continuar otorgando beneficios y prestaciones a los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y a los Veteranos Excombatientes del FMLN; sin embargo, reitero la necesidad de llevarlo a cabo conservando el equilibrio presupuestario, según lo estipulado en el Art. 226 de nuestra Carta Magna y lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede **VETANDO** el Decreto Legislativo No. 888, por las razones de inconveniencia 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 me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de vetar los Decretos Legislativos.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**



*Sánchez Cerón*

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