



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

<b>ASAMBLEA LEGISLATIVA</b>	
Gerencia de Operaciones Legislativas	
Sección de Correspondencia Oficial	
HORA:	15:43
Recibido el:	07 SEP 2018
Por:	<i>[Firma]</i>

San Salvador, 7 de septiembre de 2018

**SEÑORES SECRETARIOS:**

El día 28 del mes de agosto del presente año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo No. 92, aprobado el día 16 de agosto de 2018, que contiene Reformas a la Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud.

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. 92, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de las razones que expongo a continuación:

**I) Decreto Legislativo No. 92.**

Que mediante Decreto Legislativo No. 92, de fecha 16 de agosto del presente año, se reforma la Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud, con la finalidad, entre otras, de incorporar al sector de los trabajadores del Fondo Solidario para la Salud, en adelante FOSALUD, en el Consejo Directivo del mismo, aduciendo, de conformidad al considerando IV del citado decreto, que el sector de los trabajadores de dicha institución, no posee ninguna participación dentro del referido Consejo, por lo que desconocen el trabajo del mismo, así como las decisiones y acuerdos que se toman en las sesiones.

Es importante destacar que la iniciativa de reforma fue promovida por los diputados: Silvia Alejandrina Castro Figueroa, Manuel Orlando Cabrera Candray, Donato Eugenio Vaquerano Rivas y con el apoyo de diputados del Grupo Parlamentario del partido Alianza Republicana Nacionalista – ARENA-, quienes en uso de las facultades establecidas en el Art. 133, ordinal 1° de la Constitución de la República, donde se establece que tienen exclusivamente iniciativa de Ley: "1°- Los Diputados(...)", promovieron y aprobaron el Decreto Legislativo en comento.

**II) Inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 92 por violación al Principio de Igualdad.**

El Decreto Legislativo en análisis, incorpora reformas a la Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud, en el sentido de incorporar en el Consejo Directivo de FOSALUD, la



participación de dos sectores, así: a) Ampliar la representación de instituciones comunitarias, estableciendo un representante para dichas instituciones, mismo que debe ser elegido entre *Comandos de Salvamento, Cruz Verde Salvadoreña y Cruz Roja Salvadoreña*, siendo esta última la que antes contaba con el representante en dicho Consejo; y, b) Un representante de los trabajadores de FOSALUD.

Al respecto, debe manifestarse que la apertura de espacios de representación para las instituciones sin fines de lucro, como se entiende que son las llamadas "instituciones comunitarias", dentro de los cuerpos colegiados de dirección de instituciones gubernamentales es un esfuerzo positivo que la gestión gubernamental ha venido impulsando desde agosto del año 2012, por lo que se comparten los esfuerzos que en ese sentido se realicen, siempre que los mismos se hagan respetando *el principio constitucional de igualdad, la transparencia, la razonabilidad y la proporcionalidad* de las reformas que en este sentido se impulsen.

Al revisar el ordenamiento jurídico salvadoreño, específicamente las leyes de creación de instituciones descentralizadas y la composición de sus cuerpos colegiados de dirección, se advierte que el legislador siempre ha tratado de representar en la dirección de las instituciones gubernamentales el interés de la colectividad, habilitando espacios para diversos sectores de la sociedad civil; a pesar de ello, no en todos los casos se ha incorporado la representación de sectores de la sociedad civil de forma que respete principios constitucionales como la igualdad, encontrando casos donde la representación se limita al enunciado de asociaciones específicas de la empresa privada, lo que claramente violenta el principio de igualdad, preceptuado en el artículo 3 de nuestra Constitución.

Es por lo anterior y considerando que es la ocasión propicia para legislar sobre el tema de la representación de sectores de la sociedad civil, para el caso específico del Consejo Directivo de FOSALUD en los sectores arriba detallados, tomando como base el marco constitucional y especialmente el artículo 3 de nuestra Constitución, que procedo a argumentar los fundamentos de mi decisión de vetar el Decreto Legislativo No. **92**, así:

1. El detalle de quiénes deben ser los integrantes de los cuerpos colegiados de dirección de las instituciones descentralizadas del país, no se encuentra descrito específicamente en ningún mandato constitucional, ni infra-constitucional; en tal sentido, el legislador debe respetar principios constitucionales para definir quiénes serán sus integrantes.

Para poder determinar qué sectores de la sociedad civil pueden integrar el Consejo Directivo de FOSALUD, se debe analizar todo lo relacionado con el Fondo Solidario, a fin de determinar su objeto y finalidad. Al revisar el Dictamen No. 5 favorable de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Asamblea Legislativa, con el cual se impulsó la aprobación del Decreto Legislativo en análisis, se advierte que se detalló, de forma muy acertada, los datos de emisión de la Ley Especial para la



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

Constitución del Fondo Solidario para la Salud, el objeto de la ley y la creación de FOSALUD, de lo cual se puede resumir lo siguiente:

- a) El objeto de la ley es establecer los mecanismos legales para el financiamiento y gestión de programas especiales para la conservación de la salud pública y asistencia social, con énfasis en atender lo relacionado con la extensión de la cobertura de servicios esenciales de salud en las áreas rural y urbana, así como la atención de urgencias y emergencias en todos sus aspectos.
- b) El Fondo Solidario para la Salud –FOSALUD- es una entidad de derecho público, de carácter técnico, de utilidad pública, de duración indefinida y con personalidad y patrimonio propio, con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, tanto en lo financiero, como en lo administrativo y presupuestario.

Adicionalmente y con el fin de ilustrar mejor la finalidad de FOSALUD, al revisar todo el texto de la Ley, se advierte que la responsabilidad de FOSALUD es la administración eficiente de los recursos que le corresponden, para la atención exclusiva de programas especiales para la conservación de la salud pública y asistencia social, prescritas en el Art. 1 de la ley y relacionados con: i) extensión de la cobertura en servicios esenciales de salud en las áreas rural y urbana; ii) atención de urgencias y emergencias médicas en todos sus aspectos; y, iii) proveer medicamentos, vacunas, insumos médicos y de laboratorio a la red pública de establecimientos de salud y hospitales nacionales. Adicionalmente, el considerando IV de la ley, establece como otra atención especial del Fondo y que se retoma en el articulado de la ley, la de "contribuir a prevenir el uso y consumo de sustancias nocivas para los seres humanos, así como contar con recursos adecuados para atender las enfermedades y emergencias médicas causadas por el consumo de productos nocivos y peligrosos para la salud de la población."

Tomando como base lo antes detallado, se procede a determinar si la incorporación de nuevos sectores en el Consejo Directivo de FOSALUD, guardan coherencia con las atribuciones encomendadas a dicha institución:

- Sobre la incorporación hecha al literal d) del Art. 6 de la Ley, que dice: "d) Un representante elegido de entre las instituciones comunitarias, Cruz Verde Salvadoreña, Comandos de Salvamento y Cruz Roja Salvadoreña".

Al respeto, como se mencionó anteriormente, se apoya la iniciativa de habilitar espacios de representación para sectores de la sociedad civil que se encuentren de una o de otra forma relacionados con el quehacer de la Institución, pero su incorporación debe ser coherente con el marco constitucional; en tal sentido y advirtiendo que una de las finalidades del FOSALUD es la atención de urgencias y emergencias médicas en todos sus aspectos, la redacción que el legislador utilice para



habilitar estos espacios de representación, debe asegurar que todas las personas jurídicas que se dediquen a esta tarea, tengan la posibilidad de optar a ser representadas en este Consejo Directivo.

Por lo anterior, el incorporar en detalle a las instituciones comunitarias que tendrán representación en el Consejo Directivo, rompe el principio de igualdad, si advertimos que existen otras instituciones sin fines de lucro que se dedican a la atención de emergencias médicas. Adicionalmente, la denominación de "instituciones comunitarias" no corresponde con nuestro ordenamiento jurídico.

- Sobre la adición del literal f) al Art. 6 de la Ley, que se lee: "f) Un representante de los trabajadores de FOSALUD."

En relación a esta adición, se debe enfatizar que FOSALUD es una institución de carácter técnico y de utilidad pública, que responde y fue creada para satisfacer necesidades concretas de la población, mismas que se encuentran definidas y delimitadas en su marco normativo. En tal sentido, el interés que se tutela desde FOSALUD, es público y prevalece sobre cualquier interés personal y particular; por lo que, los intereses de los trabajadores y las trabajadoras de la institución pueden o no coincidir con los de la población en general.

Adicionalmente, al evaluar esta reforma a la luz de todo el ordenamiento jurídico salvadoreño, específicamente en relación a la conformación de los cuerpos colegiados de dirección de otras instituciones descentralizadas, se advierte que en ninguna se tiene dentro de su conformación a representantes de los trabajadores de la Institución, excepto en aquellas que son de *naturaleza tripartita*, como el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Fondo Social para la Vivienda o el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional; en estos casos, se entiende que la incorporación de representantes del sector trabajador, laboral o sindical, no responde a los trabajadores de la institución como tal, sino a representar los intereses generales de los trabajadores, por la naturaleza misma de las instituciones.

Según los argumentos planteados y considerando todo el ordenamiento jurídico en relación a la conformación de los órganos colegiados de dirección de las instituciones descentralizadas y considerando que el legislador está llamado a guardar la armonía en todas las leyes que emita, tanto de estas con la Constitución, como entre ellas; se deben evaluar las consecuencias de incorporar en un órgano colegiado de dirección de una institución descentralizada a representantes de los trabajadores de la misma institución, lo que se considera que no es razonable con el objeto que se persigue a través del quehacer de instituciones descentralizadas como FOSALUD.

2. Con el fin de evitar arbitrariedades en la tarea legislativa, los Diputados deben responder a criterios objetivos, para lo que requieren que sus decisiones respondan al principio de razonabilidad.



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

Al analizar el texto del Decreto Legislativo No. **92**, específicamente en la incorporación de un representante de los trabajadores de FOSALUD, se advierte que el fundamento para la incorporación de la representación de dicho sector en el Consejo Directivo de la institución, es, como lo establece el considerando IV del decreto: "Que el sector de los trabajadores de dicha institución, no posee ninguna participación dentro del Consejo Directivo, por lo que desconocen el trabajo del mismo, así como las decisiones y acuerdos que el Consejo toma en las sesiones, razón por la que es oportuno realizar reformas a la ley en mención."

El fundamento de la reforma, específicamente en lo relativo a la incorporación del sector de los trabajadores de dicha institución, no goza de razonabilidad técnica, ni de justificación para que dentro del Consejo Directivo de FOSALUD, se de representación a los trabajadores de esa institución y no a todos los trabajadores, o más aún a un representante de las poblaciones vulnerables o de la sociedad en general, quienes son la población objetivo de los programas especiales que FOSALUD ejecuta y que es el quehacer de la institución.

En relación al principio de razonabilidad, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha emitido diversos pronunciamientos sobre el mismo, ilustrando que cuando el legislador busca hacer un tratamiento diferenciado en una norma, se debe hacer un análisis de las razones que justifiquen la emisión de la misma; así, en sentencia de inconstitucionalidad del 21 de junio del año 2002 (3-99) la Sala establece lo siguiente: "(...) en la razonabilidad de la regulación tenemos que pueden distinguirse tres niveles de razonabilidad: el normativo, el técnico y el axiológico. Esto significa que, para aprobar el examen de razonabilidad, la norma tiene que subordinarse a la Constitución, adecuar sus preceptos a los objetivos que pretende alcanzar, y proporcionar soluciones equitativas, con un mínimo de justicia. (...)".

En el caso específico, se advierte que la identificación de forma diferenciada del sector de los trabajadores de FOSALUD, no respeta el principio de igualdad, al colocar a los trabajadores de FOSALUD en una posición jurídica diferenciada y privilegiada en relación a cualquier ciudadano al que le nace el derecho de tener representación en el Consejo Directivo de dicha institución; por tanto, podemos afirmar que no responde a una razonabilidad normativa.

Adicionalmente, cuando buscamos identificar si la incorporación de dicho sector, goza de razonabilidad técnica, advertimos que el objetivo de la ley es "(...) el financiamiento y gestión de programas especiales para la conservación de la salud pública y asistencia social (...)" (Art. 1 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud) y para lo cual, crea a FOSALUD como el responsable de la administración eficiente; Fondo que cuenta con un Consejo Directivo, cuyas atribuciones están enfocadas en dicho mandato.

De lo antes expresado, concluimos que la incorporación del sector de los trabajadores de la institución no supera el juicio de idoneidad porque la medida adoptada no es la adecuada para

alcanzar el fin prescrito, tanto en el dictamen favorable correspondiente, como en los considerandos del Decreto Legislativo, ni en los argumentos expresados en las alocuciones de algunos de los parlamentarios el día de la aprobación del mismo. Es decir, que si el argumento es conocer sobre las decisiones adoptadas en el Consejo Directivo, se tienen los mecanismos para ello en la Ley de Acceso a la Información Pública y para hacer valer sus derechos laborales, se tienen todos los cuerpos legales para garantizarlos y protegerlos.

Adicional a lo anterior, al revisar el fundamento de la incorporación de ese sector, no encontramos un argumento de sustento, al contrario, parecería que la razón de su inclusión es para *conocer y tener injerencia directa sobre las decisiones y acuerdos del Consejo*, situación que no se adecúa a lo preceptuado como objeto de la ley.

3. Finalmente, debo reafirmar mi compromiso con el trabajo sindical y el respeto de los derechos laborales de los trabajadores, quienes representan la fuerza productiva de nuestro país.

Reconozco que el sector de trabajadores de cualquier institución, representa a quienes realmente ejecutan los programas y actividades de la institución. A pesar de ello, no se puede desconocer que al incluirlos como representantes en los cuerpos colegiados de dirección de las instituciones, se puede generar en la toma de decisiones conflictos de interés que redundarían en atrasos de la gestión.

Los programas y las actividades de instituciones como FOSALUD, responden a necesidades nacionales y deben ser armónicas con directrices emanadas de políticas generales. El sector de los trabajadores de una institución, de forma natural velará por mejoras en las prestaciones laborales, lo que en un órgano de dirección puede reñir con el interés público que tutela la institución, debe dejarse claro que lo antes expresado no implica que para cumplir los objetivos de FOSALUD se dejen de cumplir las prestaciones y derechos laborales, por el contrario, se debe garantizar su respeto.

Los trabajadores en las instituciones deben buscar la defensa de los derechos laborales, por medio de las instancias de defensa de estos derechos, como lo son: Tribunal de Servicio Civil y Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

### **III) Conclusión.**

Según lo arriba acotado, debe recordarse que el legislador al momento de regular la conformación de los cuerpos colegiados de dirección de instituciones descentralizadas como FOSALUD, debe respetar principios constitucionales, asegurando que las representaciones en dichos cuerpos colegiados, respondan a los objetivos de las instituciones y que incluyan en términos de igualdad a todos los que pudieran aportar a mejorar la gestión institucional.



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el Decreto Legislativo No. 92, por las **RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD** ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente escrito; por lo que me permito devolverles dicho cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de veto contra los Decretos Legislativos contrarios a la Constitución de la República.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**

A circular official seal of the Presidency of the Republic of El Salvador, with the text "PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL SALVADOR" and "C.A." around the perimeter. To the right of the seal is a large, stylized handwritten signature in black ink.

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

