



GOBIERNO DE



EL SALVADOR

San Salvador, 4 de mayo de 2021.

**SEÑORES SECRETARIOS:**

El día 23 de abril del presente año, recibí de parte de esa honorable Asamblea Legislativa el **Decreto Legislativo No. 870**, aprobado el 15 del mismo mes y año, que contiene la “**Ley Especial de Capacitación Laboral y Diversificación Profesional para Personal de la Fuerza Armada**”, la cual tendría por objeto “*establecer un sistema articulado de opciones educativas formales y no formales; así como definir sus formas de financiamiento del cual puedan beneficiarse todos los miembros de la Fuerza Armada próximos a retirarse, independientemente del grado militar alcanzado durante su permanencia en la institución*”.

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. 870**, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, por vulneración al derecho a la igualdad en la formulación de la Ley, previsto en el Art. 3 de la Constitución de la República, e infracción a los principios de equilibrio presupuestario, de colaboración inter orgánica y de seguridad jurídica, contenidos en los Arts. 226, 86 y 2, todos de la Constitución de la República; razones por las cuales se emite el presente veto, tal como se expone a continuación:

**I. ASPECTOS GENERALES DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 870**

El Decreto Legislativo No. 870, que contiene la “**Ley Especial de Capacitación Laboral y Diversificación Profesional para Personal de la Fuerza Armada**”, está conformado por 13 artículos, distribuidos en 3 títulos. El título I contempla las disposiciones relacionadas con el objeto, finalidad y ámbito de aplicación de la Ley. El título II, se subdivide en dos capítulos, el primero se encuentra referido a la creación de un Sistema de Habilitación Laboral y, el segundo, trata sobre la inserción laboral. Por su parte, el título III contiene disposiciones finales.

**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
Leído en el Pleno Legislativo el:  
\_\_\_\_\_  
Firma: \_\_\_\_\_

Al respecto, luego del estudio y análisis del mencionado decreto se ha podido constatar que este contiene vicios de constitucionalidad relacionados con vulneraciones al principio de igualdad en la formulación de la Ley, previsto en el Art. 3 de la Constitución de la República, e infracción a los principios de equilibrio presupuestario, de colaboración inter orgánica y de seguridad jurídica, contenidos en los Arts. 226, 86 y 2, todos de la Constitución de la República, como se expondrá en el apartado correspondiente.

Asimismo, el Ministerio de la Defensa Nacional ha indicado que se pretende regular aspectos que ya se encuentran previstos, de una manera más adecuada y sistemática, en el ordenamiento jurídico vigente, lo que representaría un retroceso para el desarrollo de la Fuerza Armada de El Salvador, lo cual también se reseñará brevemente en el presente escrito.

## II. VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

### A. VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA FORMULACIÓN DE LA LEY (ART. 3 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA).

En relación con la igualdad, la jurisprudencia constitucional ha indicado lo siguiente:

“III. 1. La igualdad es uno de los valores constitucionales –junto con el de libertad– en los que se concreta la justicia (Art. 1 inc. 1º Cn.), entendida esta clásicamente como “dar a cada quien lo suyo”. Además, la igualdad es un principio constitucional y un derecho fundamental, que recibe consagración en el Art. 3 inc. 1º Cn.

[...]

Se desprende de lo anterior que, si bien la igualdad se presenta como un mandato de carácter predominante formal, su correcta aplicación requiere del intérprete la **valoración de las circunstancias concretas de las situaciones jurídicas comparadas, a efecto de determinar si procede, o bien equiparar, o bien diferenciar**. Inclusive, existen casos en los cuales se puede justificar constitucionalmente el trato diferenciado, por medio de acciones positivas, a fin

de lograr la igualdad formal en el plano real; se habla, en ese sentido, de “igualdad material”. (Sentencia de las quince horas y once minutos del día cuatro de mayo de dos mil once. Inconstitucionalidad 18-2010)

Asimismo, en la misma sentencia se concluye que:

“La igualdad, como principio constitucional, irradia hacia todo el ordenamiento jurídico, en su creación y aplicación. Así, el **[I]legislador, al momento de expedir la normativa secundaria, debe tratar de manera paritaria a los ciudadanos que se encuentran en situaciones equiparables (igualdad en la formulación de la ley)**. Por su parte, los funcionarios de la Administración y del Órgano Judicial deben resolver de modo idéntico los supuestos idénticos (igualdad en la aplicación de la ley).”

Posteriormente, se concretó aún más su contenido en el sentido siguiente:

“IV. 1. A. Como se explicitó en la sentencia 4-V-2011, Inc. 18-2010, desde un punto de vista principialista, la igualdad genera ciertas obligaciones, las cuales deben ser cumplidas por todos los poderes públicos y particulares, que se concretan de la siguiente forma: (i) tratar de manera idéntica las situaciones jurídicas iguales, (ii) tratar de manera diferente las situaciones jurídicas que no comparten ninguna característica común, (iii) **tratar de manera igual aquellas situaciones jurídicas en las cuales las similitudes son más relevantes que las diferencias**, y (iv) tratar de manera distinta aquellas situaciones jurídicas en las cuales las diferencias son más relevantes que las similitudes. Por tanto, el principio de igualdad consagrado en el Art. 3 inc. 1º Cn., impide tratar desigual a los iguales, pero no excluye la posibilidad de que se trate igualmente a los desiguales. Este precepto constitucional no consagra, sin más, un derecho a la desigualdad de trato, pero sí una concreción que conforma parte del moderno principio de igualdad.” (Resolución de las nueve horas y treinta minutos del día veintitrés de enero de dos mil quince. Inconstitucionalidad 86-2010).

En el Decreto Legislativo en análisis, se ha podido constatar que, a pesar de que en el objeto de la Ley se estipula que esta se aplicaría a todos los miembros de la Fuerza Armada, en el desarrollo de las disposiciones únicamente se ha contemplado a los miembros oficiales, suboficiales y elementos de tropa de la Fuerza Armada, excluyendo al personal

administrativo, quienes –de conformidad con el Art. 7 de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador– se encuentran comprendidos en las bases de la organización de la Institución.

Al respecto, es posible realizar un análisis de comparación entre los miembros militares de la Fuerza Armada y sus miembros administrativos, en lo que respecta a las situaciones descritas en los considerandos del Decreto Legislativo No. 870 como elementos motivadores para la estipulación de las prestaciones contempladas en la Ley. Así, ha establecido que la razón que subyace para determinar la necesidad de establecer alternativas de formación para los miembros de la Fuerza Armada radica en la especificidad de su formación y trayectoria profesional enfocada en el ámbito militar y, por otro lado, en el alto compromiso cívico en el servicio a la patria en las labores desempeñadas en la Fuerza Armada.

En relación con lo anterior, es pertinente mencionar que tanto los miembros militares, como los miembros administrativos de la Fuerza Armada comparten las características mencionadas en el párrafo anterior, como elementos que constituyen el factor relevante para determinar el acceso a la formación que regula el Decreto. Por tanto, al concluirse que existen más similitudes que diferencias entre ambos grupos, no hay justificación para establecer un trato desigual, como indebidamente resultaría de la aplicación del Decreto Legislativo No. 870.

#### **B. VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y DE COLABORACIÓN INTERORGÁNICA (ART. 226 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, EN RELACIÓN CON EL ART. 86 DE ESTA).**

El Art. 226 de la Constitución de la República establece lo siguiente:

“Art. 226.- 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.”

El Art. 86 de la Constitución se lee así:

“Art. 86.- El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.

Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.”

Al respecto, cabe recordar que la noción de “equilibrio del presupuesto” alude al hecho de acercarse a un sistema presupuestario óptimo, por lo que hay aspectos de análisis económicos –en adición a los aspectos legales– que deben valorarse sobre esta disposición. Es así como, el Gobierno en términos económicos, busca solventar la inequidad distributiva que existe en una economía, con la finalidad de proveer todas las necesidades públicas, demandando con esto ciertas cantidades de bienes y servicios, las cuales se ven reflejados en su presupuesto, por lo cual, es importante tomar en consideración la planificación y el equilibrio que ha proyectado el encargado de la “dirección” de las finanzas, con el objeto de mantener un equilibrio entre todas las obligaciones del Estado en comparación con los ingresos previstos.

En tal sentido, en adición a los vicios de inconstitucionalidad advertidos en el apartado anterior, las disposiciones del Decreto Legislativo No. 870 vulneran los presupuestos necesarios para la adecuada estructuración de un presupuesto basado en la racionalidad del gasto público, dado que en el título II del mencionado decreto se establece la creación de sistemas de habilitación e inserción laboral, que contemplan diversas acciones, tales como: realización de cursos vocacionales en diversas áreas o rubros especificados, incorporación de los beneficiarios a estudios de carácter técnico, diplomados, licenciaturas, entre otros; sin prever una fuente cierta de financiamiento.

Asimismo, se estipula –sin mayor análisis ni concreción– la creación de un fondo de becas y créditos educativos y, por otro lado, el establecimiento de incentivos tributarios o fiscales (Arts. 6 y 10 del decreto), sin incluir los elementos legales suficientes para su establecimiento y tampoco su fuente de financiamiento.

Lo anterior deriva del hecho de que el Órgano Legislativo no deliberó ni estudió financieramente la propuesta, tampoco se valoró la opinión del Ministerio de Hacienda o del Ministerio de la Defensa Nacional, resultando en la estipulación de prestaciones sobre las cuales no se tienen las proyecciones necesarias, ni el estudio del impacto que ello podría generar en términos financieros y que, además, se vuelven absolutamente inoperantes por su falta de concreción y planificación.

Por tanto, el Órgano Ejecutivo no puede consentir la aprobación de una Ley en cuya formulación se ha obviado la coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de la Defensa Nacional, este último como encargado de la aplicación de la Ley que nos ocupa, puesto que implicaría una afectación a la planificación llevada a cabo por dichas entidades en desmedro de las condiciones del personal de la Fuerza Armada.

### **C. VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (ART. 2 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA).**

En relación con el principio de seguridad jurídica, debe indicarse que la Ley de la Carrera Militar, en los arts. 20 y siguientes, establece los fundamentos del Sistema Educativo de la Fuerza Armada, dentro del cual ya se encuentran los niveles que se pretenden desarrollar en el decreto en comento. Asimismo, la Fuerza Armada cuenta con programas de becas para oficiales y suboficiales, así como convenios con distintas instituciones, para capacitar al personal de tropa en diferentes oficios, entre ellas, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP).

Por otro lado, cabe mencionar que algunos de los estudios contemplados en el Decreto Legislativo No. 870, tales como los correspondientes a Auxiliar de Enfermería y Técnico en Computación, no pueden completarse en tres meses, como se ha estipulado. De igual manera, existen otros aspectos que pueden generar dificultad en su aplicación, tales como

la previsión de que algunos niveles de especialización o de postgrado se realicen de forma simultánea con el ejercicio de cargos de responsabilidad al interior de la Fuerza Armada o el hecho de que algunos de los miembros de la Fuerza Armada sean favorecidos con becas por parte de organismos internacionales cuando estén próximos a cumplir su tiempo de servicio, lo cual entraría en discrepancia con lo establecido en el Art. 145 de las Disposiciones Generales de Presupuestos. Las situaciones señaladas evidencian el grado de ligereza y la falta de análisis suficiente efectuado por la Asamblea Legislativa al momento de su aprobación.

En tal sentido, el mencionado decreto genera afectaciones al principio de seguridad jurídica reconocido en el Art. 2 de nuestra Carta Magna, el cual, como concepto inmaterial, debe reflejar la certeza del Derecho. Sobre ello, debe recordarse que –según lo ha sostenido la Sala de lo Constitucional en sentencia de 20-I-2009, Inc. 84-2006– el valor de la seguridad jurídica tiene dos manifestaciones: (i) como exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico, a través de sus normas e instituciones –faceta objetiva–; y (ii) como certeza del derecho, es decir, como proyección en las situaciones personales de la faceta objetiva, en el sentido de que los destinatarios del Derecho puedan organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad –faceta subjetiva–.


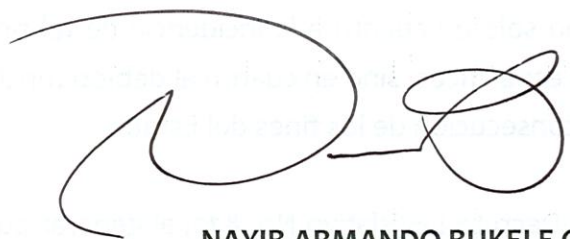
Es decir, la seguridad jurídica, en su faceta objetiva, se refiere a la regularidad estructural y funcional del sistema jurídico, no solo en cuanto a la incidencia de tal previsibilidad respecto de personas o colectivos específicos, sino en cuanto al debido funcionamiento del aparato estatal y la adecuada consecución de los fines del Estado.

En consideración de lo anterior, el Decreto Legislativo No. 870, al generar duplicidad de regulaciones sobre la temática en comento y al efectuar una regulación deficiente de los supuestos antes mencionados, ocasiona que el aplicador se encuentre ante contradicciones o problemas de interpretación de normas, las cuales afectarían no solo el adecuado funcionamiento de las instituciones encargadas de su implementación, sino a los mismos miembros de la Fuerza Armada que se pretende favorecer.

Finalmente, se reitera que la Presidencia de la República está de acuerdo con aquellas medidas que coadyuven a garantizar los derechos y mejorar las condiciones de vida de todos los miembros de la Fuerza Armada, toda vez que esto se haga bajo el respeto del ordenamiento constitucional, tomado en cuenta una adecuada planificación y en consulta con los organismos directamente encargados de su aplicación, por tal razón, respecto a la temática del decreto legislativo No. 870, el Gobierno de la República está impulsando el cumplimiento de políticas encaminadas al desarrollo profesional de los miembros de la Fuerza Armada, las cuales se encuentran en ejecución y en constante evaluación para su mejora continua, considerando las condiciones reales de la institución y sus miembros.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el Decreto Legislativo No. 870, por las **RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD** ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Diputados y Diputadas en el presente escrito; por lo que me permito devolverles dicho cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de veto contra los Decretos Legislativos contrarios a la Constitución de la República.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**



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

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