

113-2017AC

Amparo

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las diez horas con cuatro minutos del día veinte de noviembre de dos mil veinte.

Los presentes procesos de amparo acumulados fueron promovidos por los señores JDRO, en calidad de representante legal de la Asociación Coordinadora Nacional de Veteranos Revolucionarios Salvadoreños del Histórico FMLN, JSAP, MJR, LLB, AADA y AMC (amparo 113-2017); y MGRH, AGR, ESR, JAMM y JCMZ (amparo 410-2017), en contra del titular del Ministerio de Hacienda (MH) y de la Comisión Administradora de Beneficiarios de 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 (CAB-LBPS), por la supuesta vulneración de sus derechos a la seguridad social, a la salud, a la educación y a la seguridad jurídica –en relación con el principio de legalidad–.

Intervinieron en el proceso la parte actora, las autoridades demandadas y la entonces señora fiscal de la Corte Suprema de Justicia.

Analizado el proceso y considerando:

I. 1. Los peticionarios manifestaron que en el mes de noviembre de 2015 la Asamblea Legislativa aprobó la LBPS, la cual reconoce y desarrolla a su favor ciertos derechos y prerrogativas de naturaleza social, entre ellos una prestación económica, servicios de atención médica, inserción productiva, educación para ellos y sus hijos, transferencia de tierra y vivienda, créditos preferenciales y otras prestaciones que podrían favorecerlos. Sin embargo, el titular del MH y la CAB-LBPS han omitido hacer efectivas dichas prestaciones y ello se debe, entre otras razones, a que el referido ministro omitió incorporar a los ejercicios fiscales de 2016 y 2017 el presupuesto necesario para ello.

2. En las resoluciones de 27 de septiembre de 2017 y 9 de octubre de 2017 se previno a los actores que subsanaran ciertas deficiencias formales advertidas en sus demandas.

A. Mediante auto de 8 de enero de 2018 se suplió la deficiencia de la queja planteada por los peticionarios, de conformidad con lo dispuesto en el art. 80 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC), en el sentido de que, si bien aquellos habían alegado como transgredido

el derecho a la seguridad jurídica –en relación con la prohibición de arbitrariedad del poder público, el principio de legalidad, el bienestar económico, la propiedad, la posesión, la justicia social y el derecho a una vida digna–, de sus argumentos se infería que las actuaciones impugnadas habrían vulnerado los derechos a la seguridad social, a la salud, a la educación y a la seguridad jurídica –en relación con el principio de legalidad–.

Luego de efectuada dicha suplencia, en virtud de haberse subsanado las prevenciones correspondientes se admitió la demanda, circunscribiéndose al control de constitucionalidad de la omisión del titular del MH y de la CAB-LBPS de garantizar el cumplimiento de los derechos regulados en la LBPS a favor de los peticionarios.

B. a. En la misma interlocutoria se declaró sin lugar la suspensión de los efectos de la disposición legal impugnada y se pidió a las autoridades demandadas que rindieran el informe que establece el art. 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC).

b. Al rendir sus informes, las aludidas autoridades –el titular del MH lo hizo por medio del viceministro de dicha secretaría de Estado– negaron las afirmaciones de los peticionarios y argumentaron que habían procedido a hacer efectivas de manera progresiva las prestaciones sociales que dicha ley contempla a favor de aquellos.

C. Finalmente, se le confirió audiencia a la entonces señora fiscal de la Corte de conformidad con lo dispuesto en el art. 23 de la LPC, pero no hizo uso de ella.

3. Por resolución de 25 de abril de 2018 se previno al Viceministro de Hacienda que acreditara que estaba autorizado por el titular de dicha dependencia del Órgano Ejecutivo para intervenir en su nombre en este proceso. Asimismo, se confirmó la denegatoria de la suspensión de los efectos de la disposición impugnada y se requirió a las autoridades demandadas rendir el informe justificativo al que hace referencia el art. 26 de la LPC.

Al rendir su informe, el titular del MH justificó porqué el Viceministro había suscrito en su representación el informe previsto en el art. 21 de la LPC y ratificó su intervención. Además, ambas autoridades demandadas ratificaron los conceptos vertidos en el primer informe y agregaron que, como responsable de la ejecución de los beneficios sociales reconocidos a favor de los peticionarios, el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MGDT), del cual depende administrativamente la CAB-LBPS, ha suscrito convenios con distintas instituciones con la finalidad de hacer efectivos dichos beneficios. Por ejemplo, ha firmado convenio con la titular del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) para definir algunos lineamientos

relativos a la adjudicación de tierras a los beneficiarios que cumplan ciertos requisitos; con la titular del Ministerio de Salud (MINSAL) para la prestación de servicios médicos y beneficios adicionales relacionados con la salud; con el titular del Ministerio de Economía con el objetivo de identificar por medio de carnets a los beneficiarios de la ley; y con el titular del Ministerio de la Defensa Nacional (MDN) y representantes de asociaciones y de un instituto tecnológico para facilitar la formación académica de hijos de los beneficiarios a efecto de acreditarlos como marinos mercantes y proporcionarles cursos de inglés y de cocina.

4. Seguidamente, en virtud del auto de 27 de junio de 2018 se confirieron los traslados que ordena el art. 27 de la LPC, respectivamente, a la entonces señora fiscal de la Corte, quien señaló que se pronunciaría sobre el fondo de la pretensión cuando se hubiera incorporado toda la prueba al proceso; y a la parte actora, quien no evacuó el traslado.

5. Por resolución de 3 de diciembre de 2018 se abrió a pruebas este proceso por un plazo de 8 días, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 de la LPC, lapso en el cual las autoridades demandadas aportaron prueba documental.

6. En virtud del auto de 15 de marzo de 2019 se confirió el traslado que ordena el art. 30 de la LPC a la entonces señora fiscal de la Corte, quien cuestionó la legitimidad pasiva de las autoridades demandadas. A su juicio, la CAB-LBPS carecía de autonomía financiera y administrativa, pues en esos rubros dependía del MGDY, y los fondos para la operación del programa estaban condicionados por la capacidad del Estado, de manera que sus competencias eran escasas, por lo cual no advertía que aquella hubiera incumplido la LBPS. Evacuando el mismo traslado, la parte actora y las autoridades demandadas reiteraron los argumentos esgrimidos en sus anteriores intervenciones.

7. Concluido el trámite establecido en la LPC para este tipo de proceso, el presente amparo quedó en estado de pronunciar sentencia.

II. El orden lógico con el que se estructurará esta resolución es el siguiente: en primer lugar, se determinará el objeto de la presente controversia (III); en segundo lugar, se expondrá el contenido de los derechos alegados (IV); y, finalmente, se procederá a analizar el caso planteado (V).

III. El objeto de la controversia puesta en conocimiento de este Tribunal consiste en determinar si el titular del MH y la CAB-LBPS conculcaron a los peticionarios de este amparo los derechos a la seguridad social, a la salud, a la educación y a la seguridad jurídica –en relación

con el principio de legalidad– al omitir hacer efectivos los beneficios que la LBPS reconoce a su favor.

IV. 1. A. En las sentencias de 30 de enero de 2013 y 1 de junio de 2011, amparos 254-2010 y 79-2010 respectivamente, se sostuvo que la *seguridad social*, de acuerdo con el *art. 50 inc. 1º de la Cn.*, tiene su fundamento en la necesidad de brindar a las personas un mínimo de seguridad económica que les permita enfrentar las contingencias que se les presenten en la vida, tales como la invalidez, la vejez e, incluso, la muerte de un familiar afiliado a una de las instituciones del sistema de previsión social.

La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio, cuyo alcance, extensión y regulación legal debe atender los parámetros establecidos en el *art. 50 inc. 2º de la Cn.*, con el objeto de responder a una necesidad general o pública, que comporta una garantía de provisión de medios materiales y de otra índole (*v. gr.*, el suministro de una pensión periódica), para hacer frente a los riesgos o a las necesidades sociales a los que antes se ha hecho referencia, por medio de los mecanismos diseñados por el Estado para tales fines.

B. Partiendo de la afirmación de que el Estado se ha comprometido a apoyar el desarrollo de la personalidad humana frente a esas contingencias que se presentan en la vida y de que, para ello, ha creado un régimen jurídico y un sistema coordinado de mecanismos y entidades para brindar tal servicio, se ha establecido que ese deber o compromiso adquirido frente a los destinatarios se convierte en un derecho fundamental a la seguridad social.

En efecto, la seguridad social constituye un derecho a gozar de una protección de índole social por parte del Estado, cuyos alcances y límites deben ser regulados en la ley y, en su oportunidad, aplicados a cada caso concreto, atendiendo los parámetros establecidos en la Constitución.

2. A. Respecto al *derecho a la salud*, en las sentencias de 19 de mayo de 2004 y 21 de septiembre de 2011, amparos 630-2000 y 166-2009 respectivamente, se sostuvo que la salud, en sentido amplio, es un estado de completo bienestar físico y mental de la persona, cuyo disfrute posibilita a los individuos contar con una de las condiciones necesarias para vivir dignamente. Dicha condición no se reduce a un objetivo a alcanzar por parte el Estado, sino que es el derecho fundamental de toda persona de acceder a los mecanismos dispuestos para la prevención, asistencia y recuperación de la salud en los términos previstos en los *arts. 2 y 65 de la Cn.* y la legislación de la materia.

B. La conservación de la salud implica una protección frente a los riesgos exteriores capaces de ponerla en peligro. En este sentido, el derecho a la salud importa un aspecto positivo, como es la adopción de medidas para que el daño no se produzca, y uno negativo, en virtud del cual el individuo tiene derecho a que el Estado se abstenga de cualquier acto que lesione su salud.

C. Conforme a la Constitución existen algunos entes obligados a la conservación de la salud. Concretamente, el ordenamiento jurídico confiere ciertas responsabilidades a: (i) el Consejo Superior de Salud Pública, el cual, de acuerdo con el art. 68 de la Cn., “velará por la salud del pueblo; (ii) los “organismos legales” que, de conformidad con el art. 68 inc. 2° de la Cn., vigilarán el ejercicio de las profesiones relacionadas de un modo inmediato con la salud del pueblo, y (iii) el MINSAL, competente para prevenir con acciones concretas posibles atentados a la salud.

En relación con lo anterior, el art. 56 del Código de Salud establece que dicho ministerio, por medio de los organismos regionales, departamentales y locales de salud, desarrollará programas de saneamiento ambiental encaminados a lograr para las comunidades, entre otros servicios, el abastecimiento de agua potable y la eliminación y control de contaminaciones del agua de consumo, del suelo y del aire. Además, el Estado, de acuerdo con sus recursos y conforme a los planes respectivos, según el art. 61 de dicho código debe proveer de servicio de agua potable a las ciudades y poblaciones urbanas por medio de los organismos especializados; agua que debe tener la calidad sanitaria que el MINSAL conceptúe como buena, para lo cual exigirá el cumplimiento de normas de calidad en todos los abastecimientos de agua para consumo humano (art. 63 Código de Salud).

3. En la sentencia de 3 de diciembre de 2010, amparo 584-2008, se afirmó que la *educación* representa una de las herramientas fundamentales con la que cuenta el Estado salvadoreño para construir una sociedad cimentada en los valores de justicia –concretada en libertad e igualdad–, seguridad jurídica y bien común, así como en el respeto de la dignidad humana. Ello debido a que la educación constituye el proceso mediante el cual se desarrollan las capacidades físicas, intelectuales y éticas que permiten al ser humano integrarse positivamente en un medio social determinado, lo cual de manera ineludible incide en la formación integral de su personalidad.

Sin duda alguna, el carácter esencial y vital de la educación para el desarrollo de las potencialidades de los individuos ha hecho posible, a nivel nacional e internacional, su

reconocimiento como derecho fundamental, merecedor de una especial protección por parte de los Estados. Así, del *art. 53 de la Cn.* se desprende que este derecho es inherente a la persona humana, sin excepción alguna, en razón de su edad, sexo, clase social, religión, nacionalidad, etc., siendo el Estado el principal obligado a su conservación, fomento y difusión.

Este derecho asiste, por tanto, a todo habitante en el territorio salvadoreño, por lo que ningún establecimiento educativo –público o privado– puede negarse a admitir alumnos por motivaciones sociales, raciales o políticas, entre otras, tal como prescriben los arts. 56 inc. 1º y 58 de la Cn. Ahora bien, debido a la importancia de la educación para la esfera individual y social de las personas, esta también comporta un deber –sobre todo en la etapa de la niñez y adolescencia– cuyo cumplimiento es requerido por el Estado en los niveles de parvularia, básico y especial.

De acuerdo al art. 56 inc. 2º Cn., la educación en los referidos ciclos escolares es gratuita si se imparte por instituciones públicas, con el objeto de que aquella esté al alcance de todos. Sin embargo, tal disposición no exime al Estado de su deber de crear e implementar políticas y programas necesarios para extender la gratuidad a otros niveles (progresividad del derecho) o de crear un sistema adecuado de becas o ayudas para ampliar el acceso a la educación de las personas, siendo precisamente este uno de los compromisos adquiridos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

A la luz de ese marco normativo, la educación se proclama como un derecho humano fundamental. Así, el principal obligado a la conservación, fomento y difusión de la educación es el Estado, en atención a su capacidad y a la disponibilidad de los recursos.

En ese orden, el derecho a la educación comprende, entre otros aspectos, el derecho de toda persona a recibir la enseñanza parvularia y básica institucionalizada –por medio de la red de centros educativos públicos y privados–, a acceder a una plaza escolar y a permanecer en el centro educativo, realizando los estudios en los distintos niveles y grados, de acuerdo con los principios de capacidad y rendimiento. En los niveles superiores al básico, cuyo cumplimiento no es obligatorio, el citado derecho consiste en el acceso a ellos, sin que los obstáculos socioeconómicos impidan la obtención de esta prestación educativa, lo cual puede conseguirse a través de becas o ayudas económicas.

4. En cuanto al *derecho a la seguridad jurídica* (*art. 2 inc. 1º Cn.*), en las sentencias de 26 de agosto de 2011, amparos 253-2009 y 548-2009, y de 31 de agosto de 2011, amparo 493-2009, se reconsideró lo que se entendía por tal derecho, estableciéndose con mayor exactitud las

facultades de sus titulares, las cuales pueden ser tuteladas por la vía del proceso de amparo según el art. 247 de la Cn.

Así, se precisó que la certeza del Derecho, a la cual la jurisprudencia constitucional venía haciendo alusión para determinar el contenido del citado derecho fundamental, deriva principalmente de que los órganos estatales y entes públicos realicen sus atribuciones con plena observancia de los principios constitucionales, *v. gr.*, de legalidad, de cosa juzgada, de irretroactividad de las leyes o de supremacía constitucional (arts. 15, 17, 21 y 246 Cn.).

Por lo anterior, cuando se requiera la tutela de la seguridad jurídica por la vía del proceso de amparo, no debe invocarse la misma como valor o principio, sino que debe alegarse una vulneración relacionada con una actuación de una autoridad emitida con la inobservancia de un principio constitucional y que resulte determinante para establecer la existencia de un agravio de naturaleza jurídica a un individuo. Ello siempre que dicha transgresión no tenga asidero en la afectación al contenido de un derecho fundamental más específico.

V. Desarrollados los puntos previos, corresponde en este apartado analizar si las supuestas omisiones que los actores atribuyen a las autoridades demandadas se sujetaron a la normativa constitucional.

I. Con base en los elementos de prueba incorporados al proceso, valorados conjuntamente y conforme con las reglas de la sana crítica según lo dispuesto en el art. 33 de la LPC en relación con la apreciación jurídica de la prueba y teniendo en consideración los términos del debate, se tienen por establecidos los siguientes hechos: *(i)* que el 30 de mayo de 2016 los titulares del MGDT y del ISTA suscribieron un acuerdo para mantener, en el lapso de 2 años, relaciones de cooperación para dar continuidad a programas relativos a la transferencia de tierra con vocación agropecuaria o para vivienda a los beneficiarios de la LBPS, siempre y cuando estos no poseyeran títulos de propiedad ni hubieran sido beneficiados con programas ejecutados por el Estado, pero debiendo pagar su precio y los gastos administrativos y de escrituración; por su parte, el MGDT asumiría el financiamiento de la compra de equipo topográfico, vehículos y equipos para la medición y escrituración de los inmuebles y la contratación de servicios profesionales para ello, por un monto de \$300,000.00 (folios 234 a 240); *(ii)* que el 6 de junio de 2016 los titulares del MINSAL y del MGDT suscribieron un convenio para brindar atención oftalmológica y odontológica a los beneficiarios de la LBPS, con un monto total de financiamiento de \$1,100,000.00, que comprendería la evaluación optométrica a 18,000 personas,

atención oftalmológica integral y quirúrgica de cataratas y pterigión en hospitales públicos y la ampliación de la cobertura de atención odontológica mediante la compra de insumos odontológicos para 75,600 atenciones anuales durante los 2 años de vigencia del convenio (folios 241 a 246); (iii) que el 6 de junio de 2016 titulares del Ministerio de Economía y del MGDY suscribieron un acuerdo de cooperación para acreditar a los beneficiarios de la LBPS mediante la emisión de carnets, durante el período de vigencia de 1 año (folios 247 a 250); (iv) que el 26 de septiembre de 2016 los titulares del MGDY y el MDN suscribieron un acuerdo de cooperación en virtud del cual el segundo capacitaría a beneficiarios de la ley y a sus hijos como marinos mercantes en el marco del Plan de Formación de Marinos, con un total de 80 becarios durante el primer año de ejecución del proyecto, con monto de financiamiento de \$90,280.00, y, posteriormente, el número que fuere posible según los recursos designados y las capacidades de gestión en las instituciones (folios 251 a 255); (v) que el 17 de octubre de 2016 el titular del MGDY y la Asociación Salvadoreña para la Proyección Social y el Desarrollo Sostenible suscribieron un acuerdo para capacitar en el idioma inglés a 71 becarios, con un presupuesto de \$11,630.00 (folios 256 a 260); (vi) que el 25 de noviembre de 2016 el titular del MGDY y el director del Instituto Tecnológico Padre Segundo Montes firmaron un convenio para capacitar a 70 hijos de beneficiarios de la ley mediante cursos técnicos de cocinero o bartender y mesero, con un financiamiento de \$44,852.00 (folios 261 a 266); (vii) que el 17 de noviembre de 2017 autoridades del Banco de Fomento Agropecuario y el MGDY definieron, mediante un convenio interinstitucional, mecanismos para coordinar, durante el plazo de un año, el pago de cantidades de dinero a los beneficiarios del Programa de Becas de Educación Superior destinado para Veteranos, Excombatientes y sus Hijos (folios 299 a 305); (viii) que el 27 de septiembre de 2017 los titulares del MGDY y el Fondo Nacional de Vivienda Popular acordaron que el primero transferiría al segundo la cantidad de \$160,000.00 y un listado de beneficiarios para recibir fondos para construcción o mejoramiento de vivienda, mientras que el último se encargaría de hacer efectiva la entrega de esos fondos a quienes cumplieran los requisitos, luego de seguir los procedimientos pertinentes para ello (folios 306 a 310); (ix) que el 6 de diciembre de 2017 dichos funcionarios suscribieron la adenda n° 1 al referido convenio, en virtud de la cual se incrementó el financiamiento del programa de vivienda, en cumplimiento de la LBPS, por un monto de \$1,400,000.00, haciendo un total de \$1,560,000.00 por el plazo de un año, que finalizaría el 31 de diciembre de 2018 (folios 311 a 312); (x) que el 20 de diciembre de 2017, mediante la adenda n°

2 al aludido convenio, se acordó una transferencia de \$360,000.00 adicionales para ese mismo programa, con un financiamiento total de \$1,920,000.00 que podrían ser ejecutados en el año 2018 para beneficiar a los sujetos comprendidos en la LBPS (folios 313 a 314); (xi) que en las cuatro promociones de personas beneficiarias de los programas de formación de marino mercante, clases de inglés y formación técnica, durante los años 2016 y 2017, se graduaron 149 jóvenes y el costo total de la ejecución de los programas fue de \$319,286,61, de los cuales \$147,427,17 fueron invertidos en el año 2016 y \$171,859.44 en el año 2017 (folios 320 a 324); (xii) que el 29 de julio de 2016 la CAB-LBPS gestionó con el titular del MH que destinara el presupuesto necesario para la ejecución de los programas amparados en la LBPS (folio 340); (xiii) que el 16 de septiembre de 2016 la CAB-LBPS propuso al MH el presupuesto aproximado para el año 2017, con el objeto de subvencionar los programas sociales desarrollados en cumplimiento de la CAB-LBPS (folio 341); (xiv) que posteriormente, el 5 de mayo de 2017, el titular del MGDT remitió al titular del MH una propuesta de modificación –específicamente de reducción– al presupuesto de este último, como resultado de una reforma al presupuesto general, la cual afectó, entre otros ámbitos, al de “Atención a Veteranos”, con un monto de \$611,372.00 (folio 345); (xv) que el 15 de noviembre de 2017 la CAB-LBPS acordó que propondría la cantidad de \$50.00 mensuales en concepto de pensión para veteranos militares y excombatientes del FMLN de 70 años o más, o de quienes padecieran de enfermedades terminales, independientemente de su edad (folio 348); y (xvi) que el 5 de mayo de 2017 la CAB-LBPS acordó elaborar un reglamento para el otorgamiento de becas y proponer el monto de \$100.00 a favor de cada becario (folio 349).

2. A. a. La LBPS, aprobada mediante Decreto Legislativo n° 187, de 9 de noviembre de 2015 y publicada en el Diario Oficial n° 227, Tomo 409, de 9 de diciembre de 2015, prevé ciertos beneficios y prestaciones sociales a favor de quienes participaron como combatientes de la Fuerza Armada y del FMLN en el conflicto armado interno, entre ellos: una prestación económica e indemnización, el derecho a recibir atención médica en el sistema público de salud, inserción productiva, educación para los beneficiarios de la ley y sus hijos, programas de transferencia de tierra y vivienda y créditos preferenciales, sin perjuicio de otras prestaciones que podrían beneficiar a dicho colectivo. Según los considerandos de la aludida ley, con ello se pretende dar continuidad y cumplir algunos compromisos efectuados en los Acuerdos de Paz, con la finalidad de mejorar las condiciones socioeconómicas de sus beneficiarios.

b. La “prestación económica e indemnización” a la que se refiere el art. 4 de la LBPS se reconoce a favor de sus destinatarios inmediatos –los excombatientes oportunamente registrados– que no gocen de una pensión y los faculta para recibir una cantidad de dinero mensual en concepto de “pensión” o “indemnización”, cuyo monto debe ser definido en cada ejercicio fiscal por el titular del MH, a propuesta de la CAB-LBPS. Según los Acuerdos n° 1704 de 17 de noviembre de 2017, 183 de 15 de febrero de 2018 y 1715 de 15 de noviembre de 2018, emitidos por el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda y oportunamente publicados en el Diario Oficial, dicho funcionario fijó la cantidad de \$50.00 en concepto de pensión mensual a favor de los beneficiarios de la LBPS que cumplieran ciertos presupuestos –de edad o estado de salud– durante los años 2017 y 2018. Ese monto es acorde a la propuesta que le hizo la CAB-LBPS en los meses de mayo y noviembre de 2017.

c. Los peticionarios de ambos procesos acumulados sostuvieron en su demanda que dicha prestación no les era entregada, pues las autoridades demandadas no definieron en los presupuestos correspondientes a los ejercicios fiscales de 2016 y 2017 el financiamiento requerido para materializar dichas prestaciones a su favor. Al respecto se advierte que, si bien la LBPS fue aprobada en el mes de noviembre de 2015 y publicada en el Diario Oficial el 9 de diciembre de ese mismo año, la CAB-LBPS fue conformada hasta el 15 de marzo de 2016, mediante el Acuerdo Ejecutivo n° 153, publicado en el Diario Oficial n° 52, Tomo 410, de esa misma fecha. Con posterioridad a su conformación, la CAB-LBPS hizo propuestas al titular del MH para financiar la ejecución de programas que permitieran materializar las prestaciones que la LBPS reconoce a su favor.

Ello ocurrió meses después de que la Asamblea Legislativa aprobara el presupuesto general correspondiente al año 2016 en virtud del Decreto Legislativo n° 192, de 26 de noviembre de 2015, publicado en el Diario Oficial n° 231, Tomo 409, de 15 de diciembre de ese mismo año. No obstante, mediante Decreto Legislativo n° 299, de 14 de marzo de 2016, publicado en el Diario Oficial n° 51, Tomo 410, de esa misma fecha, la Asamblea Legislativa, a iniciativa del Presidente de la República, por medio del titular del MH, modificó la Ley de Presupuesto entonces vigente, incorporando a la Unidad Presupuestaria 3 (Desarrollo Territorial), Línea de Trabajo 03 (Atención a Veteranos y Excombatientes), a la cual se destinó un total de \$2,000,000.00, con el propósito de “[d]isponer de los recursos financieros para garantizar la continuidad de los Acuerdos de Paz, mediante la ejecución de las resoluciones y acuerdos de la

Comisión Administradora de los Beneficios a través de la Unidad de Atención a Veteranos y Excombatientes, ejecutando las acciones de coordinación interinstitucional, a efecto de lograr la reinserción social y económica digna para veteranos militares de la Fuerza Armada y excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional; asimismo, para el funcionamiento administrativo de esta unidad”. De ahí que, si bien ya estaba en curso la Ley de Presupuesto de 2016, las autoridades demandadas realizaron acciones para destinar fondos a efecto de financiar, en la medida de lo posible, los beneficios y prestaciones sociales previstos en la LBPS.

Ahora bien, dichos señores reclaman una cuantía específica –de \$400.00 en la demanda del amparo 113-2017 y de \$350.00 en la del amparo 410-2017– en concepto de pensión. De ahí que, al parecer, su reclamo no se dirige contra la omisión de las autoridades demandadas de entregar a los beneficiarios una cantidad de dinero mensual en concepto de “pensión”; más bien gira en torno a una inconformidad con la cantidad que les ha sido asignada. Sin embargo, no es competencia de esta Sala determinar el monto que, de conformidad con la ley, debería ser entregado a los beneficiarios, pues es el legislador quien debe fijar los parámetros de conformidad con los cuales aquel deberá ser cuantificado.

El único lineamiento previsto en el art. 4 de la LBPS refiere que dicho monto está sujeto a la disponibilidad presupuestaria y, por ello, la citada disposición delega al MH para su determinación. Precisamente, por tratarse de una prestación de naturaleza social que no atiende a los parámetros propios de las pensiones en sentido estricto –de invalidez, vejez y muerte–, cuya regulación legal es más compleja y detallada, sino a una especie de indemnización de naturaleza continua y escalonada que tiene lugar en virtud de acuerdos históricos provenientes de las negociaciones que finalizaron en enero de 1992 con los Acuerdos de Paz, esta Sala no puede imponer a las autoridades demandadas la cantidad específica de dinero que, de conformidad con la ley, les debe ser entregada en concepto de “pensión”.

Ello por dos razones: en primer lugar, se trata de una prestación de naturaleza legal, de modo que el legislativo dispone de un margen de acción para determinar los parámetros de cuantía, tiempo, forma y condiciones en los que aquella debe ser entregada a sus beneficiarios; y, en segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, ello implicaría una incursión de esta sala en el ámbito de la legalidad, lo cual escapa de las competencias que le confieren la Constitución y la LPC. Por supuesto, lo anterior no debe ser entendido como una habilitación para la regresividad

de las prestaciones sociales previstas en la ley, pues ello sí habilitaría a esta Sala a ejercer un control más intenso. Más bien, la Asamblea Legislativa y las autoridades encargadas de su aplicación deben atender a su progresividad.

d. Respecto de la atención prioritaria en salud, la LBPS reconoce a favor de los beneficiarios la prestación de servicios de salud integral, preventiva y curativa, entre ellos: servicios médicos, odontológicos, intervenciones quirúrgicas, hospitalizaciones, exámenes de laboratorio clínico, medicamentos y atención en salud mental. Sin embargo, la aludida disposición prevé que esos servicios deben ser brindados *en la red nacional de servicios de salud pública*, por lo que ello no implica la creación de un sistema especializado de atención exclusiva para los excombatientes, como reclaman algunos peticionarios.

Con la prueba documental relacionada se ha acreditado que los titulares del MINSAL y del MGDT suscribieron un convenio para proporcionar atención médica odontológica y oftalmológica a los beneficiarios de la ley y, para ello, se han designado 3 de los hospitales de la red pública de salud y se ha destinado presupuesto para la compra de insumos. De ello se advierte que las autoridades demandadas han realizado acciones para hacer efectiva dicha prestación, dentro del margen que la disponibilidad presupuestaria permite. Además, ello no constituye un óbice para que los servicios de salud no cubiertos en dicho convenio sean prestados por la red nacional, en los mismos términos que se deben proporcionar a las personas no comprendidas en el ámbito de aplicación de la LBPS.

e. Con relación a la prestación consistente en brindar a los excombatientes y a sus hijos acceso a los programas de educación formal del Ministerio de Educación, a programas supletorios diseñados por la CAB-LBPS y a becas de educación superior, se advierte que, según la documentación aportada como prueba por las autoridades demandadas, el titular del MGDT – órgano al que se encuentra adscrito la CAB-LBPS– ha firmado convenios con instituciones públicas y privadas para brindar capacitación en áreas técnicas a hijos de los beneficiarios de la ley: idioma inglés y cursos de marino mercante, cocina y bartender; además, se han otorgado becas de educación superior para hijos de los beneficiarios inmediatos de la ley.

B. a. Finalmente, se advierte que, mediante Decreto Legislativo n° 210 del 20 de diciembre de 2018, se aprobó la “Ley especial para regular los beneficios y prestaciones sociales de los veteranos militares de la Fuerza Armada y excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que participaron en el conflicto armado interno de El Salvador del

primero de enero de 1980 al dieciséis de enero de 1992” (LRBPS). Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial n° 15, Tomo 422, de 23 de enero de 2019, y actualmente se encuentra vigente. De conformidad con su art. 23, aquella derogó la LBPS de 2015, que reconocía a favor de los petitionarios de este amparo los beneficios antes aludidos y cuyo supuesto incumplimiento es el sustrato material de la pretensión planteada por dichos señores.

Esta nueva ley tiene por objeto regular algunos beneficios económicos y prestaciones sociales a favor de quienes participaron en el conflicto armado interno como combatientes de la Fuerza Armada y del FMLN, en virtud de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz. Con esa finalidad dicha normativa amplía los beneficios y prestaciones sociales que la LBPS reconocía a favor de dicho colectivo y crea un ente rector, con personalidad jurídica propia e independencia en lo administrativo y financiero, que se encargará de administrar los programas de beneficios diseñados para dar cumplimiento a dicha ley: el Instituto Administrador de los Beneficios y Prestaciones Sociales de los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que participaron en el conflicto armado interno de El Salvador del primero de enero de 1980 al dieciséis de enero de 1992.

b. Algunas cuestiones que han sido ampliadas en la LRBPS son las siguientes: *(i)* se consideran beneficiarios no solo quienes participaron como combatientes en el conflicto armado sino también sus cónyuges; *(ii)* la ley fija parámetros para la delimitación de la cuantía de la pensión que debe ser entregada mensualmente a quienes cumplan los presupuestos, específicamente refiere que, en el marco de la progresividad, no podrá ser menor de \$300.00 y se otorgará de forma gradual y dentro de las posibilidades financieras del Estado; además, al fallecer el beneficiario inmediato, aquella deberá ser entregada a su cónyuge, conviviente u otra persona designada al efectuar su registro; *(iii)* una indemnización de hasta \$3,000.00 para los excombatientes de la Fuerza Armada y del FMLN que no hubieren recibido indemnización previa, la cual deberá entregarse, de igual manera, dentro de las posibilidades financieras del Estado; *(iv)* una cobertura más completa de la atención en el cuidado de la salud, que conlleva servicios médicos generales, odontológicos, intervenciones quirúrgicas, hospitalizaciones, exámenes de laboratorio clínico, medicamentos y atención en salud mental; *(v)* la apertura de los programas de acceso a tierras con vocación agropecuaria, independientemente de si los beneficiarios tienen inscritos inmuebles a su favor, y de adquisición, remodelación o construcción

de vivienda; y (vi) una ayuda económica de \$200.00 al fallecer alguno de los miembros del grupo familiar debidamente registrado.

C. En definitiva, se advierte, primero, que las autoridades demandadas han llevado a cabo distintas acciones para materializar las prestaciones sociales que la LBPS –ahora derogada– reconocía a favor de los peticionarios de este amparo y del resto de personas que participaron como combatientes de la Fuerza Armada y del FMLN en el conflicto armado interno. Segundo, del contenido de la LRBPS se advierte que los beneficios y prestaciones sociales que la LBPS contemplaba a favor de quienes participaron en el conflicto armado interno como combatientes de la Fuerza Armada y del FMLN han sido ampliados y, con ello, se da apertura a la materialización de algunos reclamos planteados por los peticionarios, como el traslado del beneficio de la “pensión” a sus cónyuges, convivientes u otras personas designadas por aquellos en caso de fallecimiento, y parámetros para la fijación de la cuantía mensual que dichos señores recibirán en concepto de pensión.

En consecuencia, esta Sala no advierte que las autoridades demandadas hayan incurrido en la omisión que les atribuyen los peticionarios de este amparo, relativa al incumplimiento de los beneficios de pensión, atención en salud y programas de educación que la ley reconoce a su favor. Si bien no se ha alcanzado un porcentaje alto de beneficiarios de algunas prestaciones – como se advierte de la cantidad de favorecidos con los programas de formación académica– respecto de la totalidad de excombatientes, ello no es óbice para que los beneficios que ahora contempla la LRBPS puedan favorecer de manera progresiva a otros sujetos que forman parte de ese colectivo, según la disponibilidad presupuestaria para ello.

Además, dichos beneficios han sido ampliados en la LRBPS y su contenido permitirá que algunos reclamos de los demandantes, que no pueden ser resueltos por esta sala por encontrarse dentro de los márgenes de acción del legislador –por ejemplo, el monto de las pensiones y su entrega a cónyuges sobrevivientes de los beneficiarios–, sean objeto de una materialización progresiva. En consecuencia, no existe vulneración de los derechos a la seguridad social, a la salud, a la educación y a la seguridad jurídica –este último en relación con el principio de legalidad– invocados por los peticionarios, por lo que *no es procedente ampararlos en su pretensión*.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en los artículos 2, 50, 53 y 65 de la Constitución y 32, 33 y 34 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la

