

53-2010

Inconstitucionalidad.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador a las quince horas con dos minutos del día veintinueve de septiembre de dos mil diez.

Analizada la demanda presentada por la ciudadana Ana Silvia Navarrete viuda de Cantón, mediante la cual solicita se declare la inconstitucionalidad –por vicio de forma– del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (RIRHMSPAS), y –por vicio de contenido– del art. 1 del mismo reglamento, emitido mediante Acuerdo n° 552, de 15-VI-2010, publicado en el Diario Oficial n° 116, Tomo 387, de 22-VI-2010; se hacen las siguientes consideraciones:

I. 1. A. La demandante manifiesta que solicita la inconstitucionalidad completa del RIRHMSPAS, por vicio de forma, ya que la Ministra de Salud ha excedido sus facultades, puesto que carece de la potestad para emitirlo y porque el referido reglamento regula materia que se encuentra sujeta a reserva de ley.

Por vicio de contenido, la demandante impugna el art. 1 RIRHMSPAS, que contiene el objeto del reglamento, referido a la regulación de las relaciones laborales entre los servidores públicos y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), lo cual es materia sujeta a reserva de ley. Asimismo, considera que debido a este vicio de contenido se debe declarar la inconstitucionalidad por conexidad del resto del reglamento.

Las disposiciones que la pretensora considera vulneradas son los arts. 86 inc. 3° y 219 inc. 2° de la Cn. referidos al principio de legalidad de la Administración Pública y a la reserva de ley respectivamente.

B. En cuanto a los vicios de forma, la actora cita lo manifestado por este Tribunal en la sentencia de 6-IX-2001, pronunciada en el proceso de Inc. 27-99 y expone que el reglamento impugnado se ha emitido sin que la Constitución o la ley le reconozca a la Ministra la facultad de emitirlo, porque el mismo regula una materia sujeta a reserva de ley y no existen normas que le otorguen dicha competencia.

La doctrina administrativa –explica– sistematiza el tema de las fuentes del derecho, según el cual, el reglamento es emitido por la Administración Pública en ejercicio de la potestad reglamentaria que se encuentra rodeada de límites para su válido ejercicio y predetermina a los entes con potestad para ello, ya sea por atribución constitucional o legal. A partir de lo anterior, se ha superado la concepción clásica de la estricta división de poderes y ha pasado a ser una idea de colaboración entre los órganos fundamentales del Estado, lo que se expresa en el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983.

El tema de la formulación, aprobación y aplicación de leyes por parte del Órgano Ejecutivo –señala– se establece en el art. 168 ord. 14° Cn., disposición que establece la

potestad del Órgano Ejecutivo para dictar reglamentos de ejecución, pero independientemente de esta atribución y de los reglamentos que ordena directamente la Constitución –Reglamento del Consejo de Ministros y Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE)– existen los reglamentos de organización o de funcionamiento, que tienen la peculiaridad de tener efectos normativos restringidos de carácter interno al ente que los dicta.

Los reglamentos de organización –expone– son reconocidos en la Constitución o en la ley cuando autoriza al ente creado a dictar su propio reglamento interno: por ejemplo en el caso de la Ley General Marítimo Portuaria. En el caso del Órgano Ejecutivo, esta posibilidad está limitada por la Constitución y por el RIOE, este último con “jerarquía de ley”, por estar ordenado directamente en la Norma Suprema. El RIOE establece la competencia de los Ministerios para dictar reglamentos pero en forma limitada –art. 80 RIOE– y además, el mismo cuerpo normativo en el art. 16 ord. 3° establece la competencia del Órgano Ejecutivo para establecer manuales de organización en el ramo respectivo.

Por eso –afirma– se puede concluir que la titularidad de la potestad reglamentaria en cuanto a los reglamentos de ejecución pertenece al Presidente de la República y en cuanto a los reglamentos de organización, al Ministro del ramo correspondiente pero en forma restringida.

La pretensora considera que lo relevante de este punto se encuentra referido al contenido de la potestad reglamentaria en materia de organización y cita algunas definiciones elaboradas por la doctrina respecto de este tipo de regulación. Asimismo, agrega que los reglamentos de organización se dictan en razón del denominado *derecho organizatorio*, como ámbito normativo que comprende la creación, modificación, extinción de los entes públicos y sus órganos, así como las relaciones que existen entre los mismos y sus competencias, e indica que la competencia para la creación de órganos sin personalidad jurídica se encuentra por regla general dentro del Órgano Ejecutivo, y en el caso de entes con personalidad jurídica como materia sometida a reserva de ley, está establecido en la sentencia de 6-IX-2001, pronunciada en el proceso de Inc. 27-99.

Por lo tanto –afirma–, los reglamentos de organización serán válidos si son dictados por entes que tengan la potestad para ello y sólo pueden regular la estructura orgánica, sin perjuicio de que la ley les atribuya la potestad de dictar otras disposiciones con contenido distinto.

2. A. En cuanto a la vulneración al art. 86 inc. 3° Cn. la demandante manifiesta que la Ministra de Salud ha fundamentado la emisión del RIRHMSPAS en los arts. 16, 42, 67 y 80 del RIOE y que dichas disposiciones en ningún momento otorgan potestad de crear normas reglamentarias de carácter general y abstracto con contenido normativo, y menos aun, normas que regulen la relación laboral de los servidores públicos y el MSPAS. De las mencionadas disposiciones, sólo los arts. 16 ord. 3°, 67 y 80, le dan a la Ministra la potestad de elaborar algún tipo de normas, pero no de carácter *ad extra*, sino *ad intra*.

Las normas *ad intra* que la Ministra de Salud está facultada a elaborar –expone– son las que el RIOE denomina como *Reglamento Interno y de Funcionamiento, Manual de Organización y Manuales de Procedimientos*, es decir, sólo reglamentos de organización –art. 67 RIOE– cuya finalidad es regular aspectos vinculados con la estructura y organización de las unidades administrativas dependientes del MSPAS, pero no puede crear un reglamento que regule las relaciones laborales entre el MSPAS y los servidores públicos de dicha institución y que tenga efectos normativos en relación con los ciudadanos. La Ministra carece de la potestad para emitir reglamentos con normas generales y abstractas, pues dicha potestad sólo puede ser otorgada por la Constitución o por una ley y no por otro reglamento –sentencia de 9-V-2000, pronunciada en el proceso de Inc. 1-95–.

Con la emisión del RIRHMSPAS –afirma–, la Ministra de Salud se excedió en sus facultades reglamentarias, transgrediendo el principio de legalidad que rige a la Administración Pública –art. 86 inc. 3° Cn.; aspecto sobre el que cita la sentencia de 16-XII-1997, pronunciada en el proceso de Amparo 21-C-96–; asimismo, en relación con lo anterior, expone que se refiere a la potestad reglamentaria en los términos de la jurisprudencia salvadoreña, para lo cual transcribe extractos de resoluciones emitidas por este Tribunal.

Con lo dicho –sostiene–, es evidente que no hay norma constitucional ni legal que ampare la emisión del RIRHMSPAS.

B. Sobre la vulneración al art. 219 inc. 2° Cn., expone que el reglamento impugnado regula una materia sujeta a reserva de ley por lo que no corresponde a la Ministra de Salud regular sobre ello. El RIRHMSPAS tiene por objeto regular las relaciones laborales entre los servidores públicos y el MSPAS; asimismo, establece normas que regulan el ingreso como servidor público a la institución –Capítulo II RIRHMSPAS– y el Régimen Disciplinario aplicable a los mismos –Capítulo XVIII–. Y dichos supuestos, de acuerdo con el art. 219 inc. 2° Cn. deben ser regulados por la Ley del Servicio Civil, siendo competencia de la Asamblea Legislativa decretar leyes –en sentido formal–. Sobre los límites que se reconocen a los reglamentos cita las sentencias de 27-III-2001 y 16-V-2000, pronunciadas en los procesos de Inc. 22-97 y 16-95, respectivamente.

En este punto, el pretensor reitera los argumentos sobre el exceso en la facultad reglamentaria ejercido por la Ministra de Salud al emitir el RIRHMSPAS y las pretensiones de regular las relaciones entre los servidores públicos y el MSPAS –regulación que ya está establecida en la Ley del Servicio Civil–, así como también que el reglamento impugnado establece normas sobre el ingreso a la institución, mismo que –de acuerdo con su criterio– se regula en el Capítulo III de la Ley del Servicio Civil.

Asimismo –agrega–, el régimen disciplinario de los servidores públicos comprendidos en la carrera administrativa está regulado en la Ley del Servicio Civil, no obstante en los arts. 171 y 172 RIRHMSPAS se han establecido como infracciones que no están reguladas como tales en la referida ley.

Para ilustrar lo anterior, la pretensora cita la sentencia de 6-IX-2001, pronunciada en el proceso de Inc. 27-99. Y es que, hay una zona de reserva para la Asamblea Legislativa para regular la relación entre los servidores públicos y la Administración Pública.

C. En relación con el vicio de contenido advertido en el art. 1 RIRHMSPAS, la actora argumenta que vulnera lo establecido en el art. 219 inc. 2° Cn., puesto que la regulación de la relación laboral entre servidores públicos y la Administración Pública constituye materia reservada a ley. Asimismo, se plantea la inconstitucionalidad conexa o derivada del resto de disposiciones del RIRHMSPAS, por constituir el desarrollo del objeto planteado en el art. 1 del referido reglamento; al respecto cita la sentencia de 1-IV-2004, pronunciada en el proceso de Inc. 52-2003.

Lo dicho –concluye– justifica la inconstitucionalidad de todas las disposiciones del RIRHMSPAS, pues si se declara la inconstitucionalidad de su art. 1, el cual contiene el objeto del mismo, es pertinente declarar la inconstitucionalidad por conexión del resto de disposiciones del referido cuerpo normativo.

II. Expuestos los argumentos de inconstitucionalidad, esta Sala efectuará algunas consideraciones con la finalidad de delimitar adecuadamente los aspectos de la pretensión sobre los cuales llevará a cabo el control de constitucionalidad de la normativa impugnada.

1. A. Los argumentos de inconstitucionalidad expresados por la demandante pueden resumirse en: (i) por vicio de forma impugna la totalidad del RIRHMSPAS, ya que la Ministra de Salud excede sus facultades, puesto que carece de la potestad para emitirlo, con lo que se vulnera el principio de legalidad –art. 86 inc. 3° Cn.–; y porque el referido reglamento regula materia que se encuentra sujeta a reserva de ley –art. 219 inc. 2° Cn.–; y (ii) por vicio de contenido del art. 1° RIRHMSPAS –objeto del reglamento– y por conexidad de todo el reglamento, pues desarrolla lo dispuesto en la referida disposición; así, el objeto del reglamento y su desarrollo están referidos a materia sujeta a reserva de ley –art. 219 inc. 2° Cn.–.

B. Al respecto, este Tribunal en la sentencia de 2-VI-2002, pronunciada en el proceso de Inc. 3-99, ha señalado que para una adecuada armonía entre los órganos o entes entre los que se distribuye el ejercicio del poder estatal, se crea lo que se puede denominar las respectivas “*zonas de reserva de competencias*”. Así, la zona de reserva de cada órgano comprende un *margen de competencias* propias y exclusivas que no pueden ser interferidas o efectuadas por otro órgano; hay, entre otras, una zona de reserva de ley (o de la Asamblea Legislativa); una zona de reserva de la Administración (o del Ejecutivo); y una zona de reserva judicial.

La reserva de ley es una técnica de distribución de potestades normativas a favor del Legislativo y que, por tanto, implica que determinadas materias sólo pueden ser reguladas por dicho órgano, como garantía, en primer lugar, de la institución parlamentaria frente a las restantes potestades normativas y, en segundo lugar, frente a sí misma. De acuerdo a la construcción jurisprudencial de esta Sala, la reserva de ley, aunque no opera de la misma

forma en los distintos ordenamientos jurídicos, *es la garantía que un determinado ámbito vital de la realidad dependa exclusivamente de la voluntad de los representantes de los involucrados necesariamente en dicho ámbito: los ciudadanos.*

2. Ahora bien, es preciso afirmar que, cuando se invoca un parámetro de control cuyo contenido refleje ser demasiado general y los argumentos que sostienen la confrontación normativa con la disposición inaplicada puedan reconducirse a un parámetro de control más específico y que exprese de mejor manera la contradicción entre ambos elementos, se preferirá este último por ser el más adecuado para establecer el contraste normativo.

En ese sentido, los argumentos de la peticionaria en relación con la incompetencia de la Ministra de Salud para emitir el RIRHMSPAS y en consecuencia, la vulneración al principio de legalidad –art. 86 inc. 3° Cn.–, apuntan a una vulneración al principio de reserva de ley –art. 219 inc. 2° Cn.–, pues es lógico que, ante la competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa para regular lo relacionado con los aspectos de la Carrera Administrativa –reserva de ley–, la Ministra de Salud resultaría incompetente para regular los mismos aspectos.

Lo anterior es igualmente aplicable al vicio de contenido advertido por la actora en el art. 1 RIRHMSPAS –objeto de la ley– e inconstitucionalidad por conexidad del resto de disposiciones del referido reglamento, puesto que, el alegato se centra en la incompetencia de la Ministra de Salud, para regular el régimen de la Carrera Administrativa, materia que está reservadas constitucionalmente a la Asamblea legislativa; por lo tanto, los argumentos que sostienen la vulneración pueden ser reconducidos al vicio de forma por vulneración a la misma disposición –art. 219 inc. 2° Cn.–.

III. Delimitados que han sido el objeto y el parámetro de control en este caso, en virtud de todo lo expuesto y de conformidad con el artículo 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE:**

1. *Declárase improcedente* la pretensión contenida en la demanda presentada por la ciudadana Ana Silvia Navarrete viuda de Cantón, mediante la cual solicita se declare la inconstitucionalidad, por vicio de forma, del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (RIRHMSPAS); por la supuesta vulneración al art. 86 inc. 3° de la Cn. en tanto que los argumentos de violación esgrimidos pueden ser reconducidos a un parámetro de control más concreto.

2. *Declárase improcedente* la pretensión contenida en la demanda presentada por la ciudadana Ana Silvia Navarrete viuda de Cantón, mediante la cual solicita se declare la inconstitucionalidad, por vicio de contenido, del art. 1 RIRHMSPAS y por conexidad del resto de artículos que lo constituyen; por la supuesta vulneración al art. 219 inc. 2° Cn., en vista de que los alegatos sobre de vulneración quedan comprendidos en el vicio de forma alegado por vulneración al mismo artículo.

3. *Admítase la demanda* de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Ana Silvia Navarrete viuda de Cantón, mediante la cual solicita se declare la inconstitucionalidad, por vicio de forma, del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (RIRHMSPAS).

La anterior admisión deberá circunscribirse al examen de constitucionalidad, por vicio de forma de todo el reglamento, en razón de la supuesta violación al art. 219 inc. 2° de la Constitución, en cuanto al principio de reserva de ley de la Asamblea Legislativa para regular lo concerniente al régimen de la Carrera Administrativa.

4. *Rinda informe el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social* en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución, mediante el cual justifique la constitucionalidad del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (RIRHMSPAS) y por vicio de contenido del art. 1 del mismo reglamento, emitido mediante Acuerdo n° 552, de 15-VI-2010, publicado en el Diario Oficial n° 116, Tomo 387, de 22-VI-2010.

5. *Notifíquese.*

---J. B. JAIME--- FCO. E. ORTIZ R.---J. N. CASTANEDA S.---E. S. BLANCO R.--- C. ESCOLÁN ---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---E. SOCORRO C.---RUBRICADAS.