Inconstitucionalidad
1-2010/27-2010/28-2010

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

Los presentes procesos acumulados han sido promovidos: el primero *–1-2010–*, por los ciudadanos Ramiro Peña Marín y Wilmer Humberto Marín Sánchez, ambos abogados y de este domicilio, y los restantes *–27-2010* y *28-2010–*, por el ciudadano Enrique Borgo Bustamante, abogado, del mismo domicilio, a fin de que este Tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicios en su contenido, de los *arts. 2 y 6* del Decreto Legislativo n° 167, de 6-XI-2009, publicado en el Diario Oficial nº 233, Tomo 385, de 11-XII-2009, que contiene la *Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2010 (LP 2010)*, y *art. 45 inc. 2*° del Decreto Legislativo n° 516, de 23-XI-1995, publicado en el Diario Oficial nº 7, Tomo 330, de 11-I-1996, que contiene la *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (LOAFI)*, por supuesta contradicción con los arts. 86 inc. 1°, 131 ord. 8º, 167 ord. 3º, 227 inc. 1° y 229 Cn.

Las disposiciones impugnadas prescriben:

Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2010:

"Art. 2.- Facúltase al Órgano Ejecutivo para que, por medio de Acuerdo en el Ramo de Hacienda, refuerce la asignación de la Unidad Presupuestaria 10 Provisión para Atender Gastos Imprevistos, con cargo a las economías obtenidas en remuneraciones y en otros rubros de agrupación, durante la ejecución de las asignaciones presupuestarias correspondientes a las Unidades Primarias de Organización e Instituciones Descentralizadas no Empresariales que reciban recursos del Fondo General. Asimismo, facúltase para que por medio de Acuerdo en el Ramo de Hacienda, autorice transferencia de recursos para las asignaciones del Presupuesto General del Estado, con cargo a la Unidad Presupuestaria 10 Provisión para Atender Gastos Imprevistos, a fin de cubrir necesidades prioritarias."

"Art. 6.- Facúltase al Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda para que, mediante Acuerdo respectivo pueda reforzar las asignaciones presupuestarias consignadas en la parte III Gastos de la Ley de Presupuesto del ejercicio financiero fiscal del presente año, con los montos que se perciban en exceso durante cada mes, de las estimaciones de las distintas fuentes de ingresos incluidas en la parte II Ingresos de la referida Ley de Presupuesto."

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado:

"Art. 45. Las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias durante la ejecución del presupuesto votado quedan reguladas de la siguiente manera: a) Las transferencias entre asignaciones de distintos ramos u organismos administrativos de la administración pública, excepto las que se declaren intransferibles, serán objeto de Decreto Legislativo a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda; b) El Órgano Ejecutivo, en el Ramo de Hacienda, autorizará las transferencias entre créditos presupuestarios de un mismo Ramo u organismo administrativo, excepto las que se declaren intransferibles. --- No obstante lo establecido en los incisos anteriores, en la Ley de Presupuesto General del Estado de cada ejercicio financiero fiscal, podrán ser normadas, en forma general, modificaciones presupuestarias necesarias para una gestión expedita del gasto público."

Han intervenido en el proceso, además de los demandantes, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

Analizados los argumentos, y considerando:

I. En el trámite del proceso, los intervinientes expusieron lo siguiente:

1. Los ciudadanos Ramiro Peña Marín y Wilmer Humberto Marín Sánchez, en el *proceso 1-2010*, argumentaron que las disposiciones impugnadas contradicen los arts. 85 inc. 1º, 86 inc. 1º, 87 inc. 3°, 121, 125, 131 ord. 8º, 167 ord. 3° párrafo 2°, 227, 229 y 246 Cn., de la manera siguiente:

A. El art. 167 ord. 3° Cn. establece que corresponde al Consejo de Ministros la elaboración del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa por lo menos tres meses antes de que inicie el nuevo ejercicio fiscal; mientras que el ord. 8° del art. 131 Cn. dispone la atribución de la Asamblea Legislativa de decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, al igual que sus reformas. Así, la Constitución establece un equilibrio de potestades entre los Órganos Legislativo y Ejecutivo, en lo que respecta al presupuesto de la Administración Pública.

B. Asimismo, se refirieron a los principios presupuestarios que fundamentan su pretensión de inconstitucionalidad.

a. En relación con el *principio de legalidad presupuestaria,* los demandantes se refirieron primero a la *función financiera*, por la cual se entiende la potestad de la Asamblea Legislativa de aprobar la estructura de los ingresos y gastos del Estado, la cual comprende la potestad tributaria y la facultad de aprobar el presupuesto de la Administración Pública y sus reformas.

En nuestro país –indicaron– el principio de legalidad presupuestaria postula que la aprobación del presupuesto y sus reformas corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa y debe hacerse por ley formal; es decir, que existe *reserva de ley* al respecto –art. 131 ord. 8° Cn.–. Tal reserva –añadieron– significa que el legislador debe establecer su regulación y no puede remitirla a otras fuentes formales del Derecho distintas de la ley y, menos aún, a actos de naturaleza administrativa como un decreto o acuerdo emanado del Presidente de la República o del Consejo de Ministros.

En El Salvador –expusieron– la Constitución ubica a los tres Órganos fundamentales del Estado en un plano de igualdad y, habida cuenta de que el sistema de gobierno es "presidencialista", tanto los titulares del Legislativo como los del Ejecutivo son funcionarios de elección popular, por lo que cuentan con legitimación democrática directa y representan al pueblo. Esta legitimación de los diputados es el fundamento de la reserva de ley en materia presupuestaria.

Además –continuaron–, otros factores relacionados con el proceso de toma de decisiones de la Asamblea Legislativa que fundamentan dicha potestad son: (i) la fase central o constitutiva del proceso de elaboración de la ley la lleva a cabo un organismo que representa la pluralidad de opciones políticas y procura la representación proporcional de las minorías; y (ii) el procedimiento legislativo estructurado por la Constitución posibilita el contraste y la libre discusión.

En atención a lo anterior –reflexionaron–, en un Estado Democrático de Derecho el principio democrático conlleva el reconocimiento de que las decisiones deben alcanzarse a partir de la pluralidad de opiniones, la regla de la mayoría y la publicidad. Al principio democrático –continuaron– ha hecho referencia esta Sala, señalando que al interior de la Asamblea Legislativa los procedimientos legislativos deben dotarse de mecanismos efectivos que posibiliten que todas las posiciones políticas puedan expresarse libremente en la discusión de los intereses de la colectividad. Ello porque se asume que la voluntad parlamentaria sólo puede formarse por medio del libre debate y la contradicción (Sentencia de 6-IX-2001, pronunciada en el proceso de Inc. 27-99).

En la misma sentencia –agregaron– se sostiene que el proceso legislativo garantiza que las decisiones se adoptarán por voluntad de la mayoría de los grupos parlamentarios, pero con la participación de minorías en el debate, pues la democracia como principio obliga a mantener abierto el pluralismo, reconociendo los derechos de participación de los sectores disidentes.

Tal situación –opinaron– nos lleva a un segundo estadio, en el que no basta con los votos del Órgano Legislativo para que haya ley, sino que, además, tiene que haber deliberación. A través del debate se exponen y defienden las distintas opiniones en el seno de la Asamblea, con el fin de madurar la decisión definitiva.

Sin la libre discusión –siguieron– no hay posibilidad de parlamentarismo democrático que refleje la pluralidad de voces dentro del espectro social, y, para que esta discusión sea libre, es necesario que se reconozca a las distintas fracciones legislativas el derecho de opinar en la discusión. Lo anterior –expresaron– se relaciona con las dos dimensiones básicas del principio de pluralismo –la ideológica y la política–, abordadas en la sentencia pronunciada en la Inc. 27-99.

Los pretensores recalcaron que en las discusiones de la Asamblea se debe cumplir con el *principio audiatur et altera pars,* conforme al cual todos los que participan en un asunto deben ser oídos, ya que el proceso de legislación afecta a todos; situación que es importante fundamentalmente para las minorías, ya que el procedimiento legislativo constituye la garantía de su participación democrática en la elaboración de la ley.

De hecho –reflexionaron–, el pluralismo es incompatible con la regla de la mayoría, si ésta se entiende como tiranía, aun cuando no se niegue el principio de mayoría como técnica para la adopción de decisiones. Citaron en este punto las Sentencias de 30-VII-1999 y de 13-XI-2001, pronunciadas en los proceso de Inc. 8-96 y 41-2000, respectivamente, en cuanto a que la consagración constitucional de los principios democrático y pluralista –art. 85 Cn.– determinan en gran medida la configuración del procedimiento de elaboración de las leyes.

Esta característica del procedimiento legislativo –opinaron– contrasta con el proceso de toma de decisiones del Presidente de la República, ya que en este ámbito no caben el debate y la libre discusión, siendo lo decidido producto de un solo criterio. También se diferencia de lo que ocurre en el Consejo de Ministros, donde, por su naturaleza, no existe un sistema que procure sistemáticamente la presencia de un órgano colegiado de personas con diversas

opiniones, y en la práctica lo usual es que todos sus miembros pertenezcan a un solo partido político o sean los más allegados al Presidente de la República.

Otras características legitimadoras y fundamentales del procedimiento legislativo –siguieron– son: que sus decisiones no son producto de una sola voluntad, sino de un cuerpo colegiado; que para resolver requiere, al menos, el voto favorable de la mayoría de sus miembros; y la publicidad, que deriva de la calidad de representante que ostenta el Órgano Legislativo.

En la sentencia relacionada –continuaron– se formularon otras consideraciones sobre el debate parlamentario, por ejemplo: que al ser públicas las discusiones se rompe el carácter secreto de la política; se hacen retroceder ideas dictatoriales o absolutistas; y se establece un mecanismo de control de las arbitrariedades, corrupción o injusticia del legislador.

Junto a tales finalidades –indicaron–, el principio de publicidad también sirve para reducir la distancia entre representantes y representados, en el sentido de que la elección de los diputados no sea una decisión ciega, sino teniendo en cuenta sus actuaciones.

Citaron nuevamente la Inc. 41-2000, manifestando que esta Sala ha matizado el principio de publicidad, y precisando que éste opera en una doble dirección: de la Asamblea Legislativa hacia los ciudadanos, y de los ciudadanos hacia el Órgano Legislativo. Así, la publicidad cumple tres funciones básicas, que son: la educación política de la ciudadanía; el fortalecimiento y potenciación del principio representativo; y el control social sobre el órgano de Gobierno que mejor refleja el principio democrático. Por tanto, a través de la publicidad los ciudadanos pueden ver proyectadas sus opiniones en los criterios de sus representantes.

b. El *principio de especialidad presupuestaria* –según los actores– postula que al Órgano Legislativo no sólo le corresponde aprobar el monto global del gasto público, sino que debe especificar las diferentes líneas de gasto. Como sostiene Juan Martín Queralt, dicho principio condensa el sentido de la autorización parlamentaria al Ejecutivo, en cuanto a que ésta no se consigue en forma genérica e indeterminada, sino concretando el monto máximo que pueden alcanzar los fondos dirigidos a cubrir cada finalidad.

De conformidad con este principio –afirmaron–, la autorización legislativa implica limitaciones que operan en el curso de la ejecución presupuestaria, entre las cuales, según la doctrina, se encuentran la cualitativa y la cuantitativa.

(i) *Limitación cualitativa.* Según Fernando Pérez Royo, el Parlamento autoriza la cuantía del gasto a realizarse por el Ejecutivo mediante el presupuesto, con una conveniente desagregación, indicando las líneas concretas de gasto. Así, el Ejecutivo, al disponer de los créditos presupuestarios, ha de hacerlo con la finalidad prescrita para cada uno de ellos, de manera que, aunque el crédito resulte holgado, no se pueda utilizar para atender otras necesidades si no es siguiendo determinados expedientes; y viceversa, si surge una necesidad que no tiene crédito en el presupuesto, no se puede satisfacer si no es mediante la creación de un expediente de creación de crédito para esa necesidad específica. Este principio se encuentra en nuestra Constitución en los dos primeros incisos del art. 228.

(ii) La *limitación cuantitativa* prescribe que la ley fija para los créditos un máximo que no puede ser superado. Si el crédito se agota, será necesario proceder a la reforma del monto inicial de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente establecido, para así poder seguir gastando en el mismo rubro, tal como dispone el propio art. 228 Cn.

En el Derecho Comparado –aseguraron– se encuentran excepciones que suavizan el rigor de las limitaciones cualitativa y cuantitativa, y así flexibilizar la gestión presupuestaria del Órgano Ejecutivo. Nuestra Constitución sólo comprende una medida, y es la de transferencia de créditos, pero ésta a su vez tiene un ámbito circunscrito de aplicación. Según el art. 229 inc. 1° Cn., se observan las siguientes reglas: el Órgano Legislativo debe establecer las formalidades para que el Ejecutivo efectúe las transferencias; el único tipo de transferencias que la Constitución autoriza al Ejecutivo es entre partidas de un mismo ramo; la atribución del Órgano Legislativo se limita a establecer las formalidades para efectuar este tipo de transferencias y carece de competencia para autorizar al Ejecutivo a realizar transferencias de otro alcance.

Agregaron que la Constitución le confiere al Legislativo la potestad adicional de establecer en la Ley de Presupuesto que ciertas partidas son intransferibles, lo cual complementa su ámbito de control.

D. En lo que respecta a la transferencia entre partidas de distintos ramos que trasciendan tanto la limitación cualitativa como la cuantitativa, afirmaron que, tratándose de una reforma al presupuesto, es competencia de la Asamblea Legislativa –art. 131 ord. 8° Cn.–.

Siendo que el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública debe contar con la forma de ley –aseveraron–, salvo la excepción del art. 229 Cn., le es aplicable lo dispuesto en el art. 142 Cn. Consecuentemente, la potestad de reformar el presupuesto, excediendo los límites de las especialidades cualitativa y cuantitativa, es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa y ésta no puede delegar dicha potestad.

Asimismo, opinaron que el sentido de la atribución del Consejo de Ministros establecida en el art. 167 ord. 3° párrafo 2º Cn., en cuanto a que dicho órgano también conocerá de las reformas al presupuesto cuando se trate de transferencias entre partidas de distintos ramos de la Administración Pública, es que toda reforma al presupuesto debe ser conocida por el Consejo de Ministros, sin importar la sede en la que se originen, ya que el Consejo de Ministros tiene competencia para la iniciativa de Ley de Presupuesto y para proponer sus reformas, porque es un cuerpo en el que se integran los titulares de todos los ramos de la Administración Pública, que cuentan con una visión integral de las finanzas de la misma. Resolver sobre la reforma es competencia exclusiva del Órgano Legislativo.

Mediante los arts. 2 y 6 de la LP 2010 –expusieron–, la Asamblea Legislativa le estableció funciones al Ministerio de Hacienda que no estaban contempladas en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), ni lo están ahora. Al decretarse esas dos disposiciones –aseguraron– se ha violado la Constitución, ya que, tal como lo ha establecido este Tribunal, la atribución de funciones a un órgano de la Administración Pública es un aspecto relativo a la organización interna del Órgano Ejecutivo, en virtud del principio de separación e

independencia de órganos –art. 86 Cn.– y de la potestad organizadora del Ejecutivo –art. 167 ord. 1° Cn. – y su regulación no puede ser hecha por la Asamblea Legislativa.

Los arts. 2 y 6 de la LP 2010 –refirieron– facultan al Ejecutivo para que, por medio del Ramo de Hacienda:

a. Refuerce la asignación de la Unidad Presupuestaria 10, con cargo a las economías obtenidas en remuneraciones y en otros rubros de agrupación, durante la ejecución de las asignaciones presupuestarias corrientes a las Unidades Primarias de Organización e Instituciones Descentralizadas no Empresariales; y, con cargo a la referida partida 10 (reforzada de la manera descrita anteriormente), autorice transferencias de recursos para las asignaciones del presupuesto general del Estado –cualquiera de ellas–, a fin de cubrir necesidades prioritarias.

b. Refuerce cualquiera de los gastos autorizados por la Asamblea Legislativa con los montos que se perciban en exceso, durante cada trimestre, de las estimaciones de las distintas fuentes que contiene la Ley de Presupuesto.

Del análisis del contenido de tales artículos –explicaron–, resulta que, en todos los supuestos, la Asamblea Legislativa ha facultado al Ejecutivo en el Ramo de Hacienda a realizar transferencias entre partidas de distintos ramos de la Administración Pública, aspecto que debe ser conocido en cualquier supuesto por el Consejo de Ministros, como consecuencia de su exclusividad de iniciativa en materia presupuestaria –art. 167 ord. 3° párrafo 2º Cn.

E. a. Los pretensores consideraron que también han demostrado que las transferencias entre partidas de distintos ramos de la Administración constituyen una reforma al presupuesto de ingresos y egresos de la misma, a la cual sólo puede darle iniciativa el Consejo de Ministros y sólo puede decretarla la Asamblea Legislativa, configurándose entonces una violación constitucional y una delegación ilegítima –arts. 131 ords. 5° y 8° y 86 inc. 1° Cn.–

Con las facultades que las disposiciones impugnadas confieren al Ejecutivo en el Ramo de Hacienda –señalaron– se le permite que altere las finalidades específicas que orientaron la autorización parlamentaria, violando la limitación cualitativa. Dicha autorización parlamentaria debe vincular al Ejecutivo, y la Asamblea Legislativa no puede dispensársela.

Indicaron que estas disposiciones también habilitan al Ejecutivo para que, a su antojo y sin control alguno, incremente cualquiera de los créditos presupuestarios, con lo cual se vulneran los principios de limitación cuantitativa y cualitativa a que el referido Órgano está sujeto, ya que cada crédito presupuestario debe emplearse en atender el crédito especificado en el mismo. El irrespeto a las referidas limitaciones genera una violación a los dos primeros incisos del art. 228 Cn.

b. De acuerdo con los demandantes, existen otros motivos que fundamentan la pretensión de inconstitucionalidad, y que se resumen a continuación:

Los contenidos que la Constitución determina para la formulación del presupuesto general del Estado en cada ejercicio fiscal y la especial orientación o aplicación que expresamente indica el referido presupuesto –principio de especificidad–, para poder sostener

su constitucionalidad y consiguiente validez jurídica de acuerdo con el art. 227 Cn., requieren que el presupuesto general del Estado comprenda la estimación de los ingresos que se espera percibir dentro de un ejercicio fiscal, de conformidad con las leyes vigentes al momento de ser votado por la Asamblea Legislativa, y debe comprender la autorización de todas las erogaciones que se juzguen convenientes para realizar los fines del Estado.

Dentro de la concepción constitucional del presupuesto general del Estado –indicaron–, el segundo de los elementos estructurales en su formulación vincula el destino o aplicación que debe observarse para la ejecución constitucional de las erogaciones autorizadas, que es la realización de los fines del Estado y que constituye la idea rectora del presupuesto. Este es el indicador o parámetro constitucional de razonabilidad, que legitima y valida las asignaciones presupuestarias para las correspondientes erogaciones autorizadas en cada ejercicio fiscal. Así se ha establecido por el Poder Constituyente.

La Constitución en su art. 1 –expusieron– señala el origen y fin de la actividad del Estado; es decir, para qué está organizado y cuáles son los imperativos a los que se obliga; en línea con esa concepción personalista del Estado y de toda su actividad, la noción del presupuesto general del Estado queda vinculada con la realización de sus fines en todas y cada una de las erogaciones legalmente autorizadas, lo que obliga a evidenciar claramente el destino al que deben ser aplicadas dichas erogaciones y a garantizar aquella exigencia constitucional.

Congruente con lo anterior –agregaron–, el art. 83 Cn. declara que la soberanía reside en el pueblo y que éste la ejerce dentro de los límites establecidos por la misma. Asimismo, citaron los arts. 85, 86, 87, 121 y 125 Cn. Con fundamento en la calidad representativa del pueblo salvadoreño –apuntaron–, el sistema de gobierno, el sistema político y la filosofía personalista, la Constitución asigna a la Asamblea Legislativa atribuciones y competencias que evidencian el ejercicio del poder público estatal como emanación popular, y, para asegurar la realización de los fines del Estado constitucionalmente determinados, se atribuye a dicho órgano la potestad de decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública mediante el procedimiento respectivo –art. 131 ord. 8° Cn.– Dicho procedimiento es indispensable y no puede evadirse con autorizaciones legislativas en abstracto por ningún motivo.

F. Respecto de la impugnación del art. 45 de la LOAFI, en su inc. 2°, manifestaron:

a. Los pretensores indicaron que el primer inciso repite parcialmente el contenido del art. 229 Cn. Ambas disposiciones coinciden en facultar la realización de transferencias entre partidas o créditos presupuestarios de un mismo ramo u organismo administrativo, con la misma excepción respecto de aquellas que en el presupuesto se declaren intransferibles. Pero el inc. 2° del art. 45 de la LOAFI, en contraposición a lo que reza el art. 229 inc. 1° Cn., va más allá al introducir que, no obstante, en la Ley de Presupuesto General del Estado, en cada ejercicio fiscal, se podrán normar modificaciones presupuestarias necesarias para una gestión expedita del gasto público, con evasión flagrante del control constitucional establecido en los arts. 167 ord. 3° párrafo 2° y 131 ord. 8° Cn.

b. En ese sentido –dijeron–, el inc. 2° del art. 45 de la LOAFI, es inconstitucional, ya que autoriza en abstracto la introducción de modificaciones presupuestarias y ello equivale a autorizar la inclusión de reformas al presupuesto general del Estado votado para el ejercicio correspondiente, asunto que para su validez constitucional requiere la participación del Consejo de Ministros con su iniciativa y de la Asamblea Legislativa, como lo ordena la Constitución, en cada ejercicio fiscal para los casos concretos.

Al decretar el inc. 2° del art. 45 de la LOAFI, así como los contenidos de los arts. 2 y 6 de la LP 2010 –afirmaron–, la Asamblea Legislativa violó la prohibición expresamente establecida en el art. 87 inc. 3° Cn., y, como consecuencia, toda la constelación que forman los artículos de la Constitución ya relacionados, inclusive el que recuerda la supremacía de la misma sobre todo el ordenamiento jurídico –art. 246 Cn.–.

La misma Asamblea –opinaron– también violó el principio universal de acuerdo con el cual, en materia jurídica, sólo es posible alterar, dejar sin efecto, modificar o reformar algo si se cumplen los mismos requisitos que dieron lugar a su existencia. Esta es la razón por la que el Constituyente atribuye simultáneamente al Consejo de Ministros y a la Asamblea Legislativa conocer de las reformas al tratarse de transferencias entre partidas de distintos ramos –art. 167 ord. 3° párrafo 2° Cn.– y decretar las reformas del presupuesto general del Estado –art. 131 ord. 8° Cn.–

Asimismo, citaron la definición del vocablo *reforma* según el diccionario de la Lengua Española y manifestaron que, en ese sentido, la reforma del presupuesto general del Estado es o consiste en una "innovación" total o parcial respecto de aquél originalmente votado. Dentro de estas posibilidades, las transferencias de recursos presupuestados entre partidas de un mismo ramo pueden realizarse directamente por facultad constitucional, con observancia de las formalidades legales, pero con excepción de las partidas declaradas intransferibles, teniendo en cuenta que esa modalidad de reforma no puede afectar la Unidad Primaria de que se trate respecto de los fines estatales que por su medio se propone realizar.

Por el contrario –apuntaron–, al tratarse de una transferencia de recursos entre partidas de distintos ramos de la Administración Pública, la reforma puede afectar las disponibilidades correspondientes que fueron valoradas al momento de votarse y formularse el presupuesto y, por ende, pueden afectar la realización de los fines del Estado. Por ello, para que sea válido constitucionalmente, el intercambio de las asignaciones presupuestarias debe realizarse como está señalado, es decir, con aprobación del Consejo de Ministros y por Decreto de la Asamblea Legislativa.

Desde cualquier punto de vista –añadieron–, la realización de los fines del Estado no puede quedar sometida a la decisión de un funcionario o institución del Órgano Ejecutivo; tampoco es razonable ni constitucional concebir que la suerte de aquellos fines pueda quedar incluida en las asignaciones a que se refieren los arts. 2 y 6 de la LP 2010 en los términos que manda el inc. 1° del art. 227 Cn., que hace referencia vinculante al hecho de juzgar convenientemente la autorización de las erogaciones presupuestarias.

La vinculación constitucionalmente establecida de los fines del Estado con la ejecución de las asignaciones presupuestarias –insistieron– tiene como soporte la exigencia de su especificidad, y dicha exigencia, motivada por el cambio del destino de los recursos, reclama para su debida observancia el control de las instituciones involucradas.

G. La Unidad Presupuestaria 10 "Provisión para Atender Gastos Imprevistos", manejada según las disposiciones impugnadas, puede llegar a acumular cantidades de recursos que en esas circunstancias no garantizan la realización de los fines del Estado.

Los pretensores transcribieron recomendaciones de desempeño de un sistema de gestión de las finanzas públicas abierto y ordenado de un estudio de la Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas del Banco Mundial denominado: "Gestión de las Finanzas Públicas", y manifiestan que ninguna de tales recomendaciones ni sus resultados son posibles con la vigencia de las disposiciones impugnadas.

Señalaron, además, que tienen conocimiento de que en la Sentencia pronunciada el 25-X-2004 en el proceso de Inc. 26-2004, se desestimaron las pretensiones de inconstitucionalidad de los arts. 2 y 8 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2004, cuyo texto es igual al de los artículos que ahora se impugnan y que, en vista de ello, podría decirse que la referida sentencia ha pasado en autoridad de cosa juzgada, por lo que la pretensión ahora planteada no debe ser admitida. Sin embargo –concluyeron–, con base en la supremacía de la Constitución, no debe cerrarse de manera definitiva un conflicto intersubjetivo; asimismo, expresaron que la Constitución es un marco de posibilidades o cauce por el cual discurre el proceso político democrático; por lo tanto, las sentencias desestimatorias pronunciadas en los procesos de Inconstitucionalidad no pueden ser rígidas ni conspirar contra el dinamismo de la Constitución.

H. Por resolución de 24-III-2010 fue admitida la demanda. El control de constitucionalidad de los arts. 2 y 6 de la LP 2010 y 45 inc. 2° de la LOAFI, quedó circunscrito a la verificación de la supuesta vulneración a los arts. 86 inc 1°, 131 ord. 8º, 167 ord. 3º párrafo 2º, 227 y 229 Cn., en cuanto al principio de reserva de ley en materia presupuestaria.

2. El ciudadano Enrique Borgo Bustamante, cuyas demandas dieron inicio a los procesos 27-2010 y 28-2010, postuló como objeto de control, en el primero, al art. 45 de la LOAFI; y en el segundo, a los arts. 2 y 6 de la LP 2010; en ambos procesos por la supuesta violación a los arts. 85, 86, 87 inc. 3°, 121, 131 ord. 8° y 167 ords. 1°, 2° y 3° párrafo 2° Cn.

A. En el *proceso 27-2010,* el demandante argumentó:

a. Que el art. 85 Cn. establece que el Gobierno es republicano, democrático y representativo, y el art. 86 de la misma Ley Suprema consagra el principio de separación de poderes y limitación de competencias. Las finanzas públicas –dijo– pueden estar sujetas a políticas de Estado que perduran en el tiempo, más allá de la duración del gobierno que la ha implementado; también son ajustadas en el tiempo de acuerdo con las decisiones sobre las finalidades de las funciones del Estado.

Señaló que, de acuerdo con nuestro régimen constitucional, la actividad del Estado está organizada para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común –art. 1 Cn.–; pero la disposición puede tener distintas interpretaciones, por lo que, en concordancia con el art. 85 Cn., cada partido político debe preparar un plan de gobierno que sirva a la ciudadanía para atraer el voto a su favor y así el actual gobierno debe tomar acciones para cumplir con el plan que lo llevó a su actual posición en la Asamblea Legislativa.

En ese sentido es importante aclarar que, si bien las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República están especificadas en el art. 168 Cn., no se establecen las que corresponden a los Ministros y Viceministros, mientras el art. 167 Cn. sí regula la potestad del Consejo de Ministros para organizar la Administración Pública a través del RIOE; al respecto citó la sentencia de 8-IV-2003, pronunciada en el proceso de Inc. 22-99.

b. El actor también sostuvo que la Constitución confiere al Presidente algunas funciones específicas que desarrolla con el concurso de los Ministros y Viceministros –art. 163 Cn.– y demás funcionarios del Órgano Ejecutivo, de acuerdo con la distribución de funciones establecida en el RIOE. Entre ellas destaca el manejo del patrimonio del Estado (Hacienda Pública), todo de acuerdo con el presupuesto de ingresos y egresos que la Asamblea Legislativa debe aprobar para cada ejercicio fiscal.

c. Asimismo, agregó que los ingresos pueden originarse por iniciativa de ley de los Diputados o del Presidente de la República por medio de sus Ministros, pero deben obligatoriamente ser aprobados por la Asamblea Legislativa.

d. Sobre las funciones financieras constitucionales del Órgano Ejecutivo, expuso que corresponde al Consejo de Ministros la obligación de elaborar el proyecto del presupuesto de ingresos y egresos y su presentación a la Asamblea Legislativa –art. 167 ord. 3° párrafo 2º Cn.– Así, debido a la función del presupuesto de ingresos y egresos para desarrollar el programa de Gobierno durante cada año, cualquier modificación al mismo exige la decisión del Consejo de Ministros, ya sea en lo cualitativo o cuantitativo para cualquier Ramo de la Administración Pública, a fin de que corresponda al programa de trabajo financiero previsto para el año; función que es indelegable según lo previsto en el art. 86 Cn.

e. Siendo que la función del Estado no es básicamente económica –a diferencia de los particulares–, primero se determinan los gastos que se adjudican como créditos en el presupuesto, sin poder comprometer fondos más allá de tales créditos, ni en actividades diferentes de las previstas en el presupuesto.

El pretensor reseñó el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto General del Estado que culmina con la aprobación por la Asamblea Legislativa, y explicó que, en nuestro país los impuestos están fijados de manera casi permanente y los gastos se programan con base en una estimación de los ingresos del Estado. En este punto, adquiere relevancia la representación del pueblo dentro de la Asamblea Legislativa, quien es la única facultada para señalar impuestos y gastos; competencia indelegable en ambos casos –art. 86 Cn.–

f. De acuerdo con el art. 131 ord. 8° Cn. –expuso– la Asamblea Legislativa decreta el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública por medio de una ley de duración temporal, facultad que es indelegable en otro Órgano del Estado; igualmente sucede con cualquier reforma a dicha ley, que exigiría los mismos requisitos necesarios para su nacimiento.

El art. 167 ord. 3º Cn. otorga iniciativa de ley para la elaboración del presupuesto al Consejo de Ministros e igualmente para su reforma, cuando se trata de transferencias entre partidas de distintos Ramos de la Administración Pública.

En ese orden de ideas, sostuvo que la facultad de efectuar transferencias entre partidas de un mismo Ramo, concedida al Ejecutivo en al art. 229 Cn., también se concede al Judicial, pero no al Legislativo; para el caso del Ejecutivo, esta facultad le compete a quien tiene la facultad de elaborar el presupuesto, es decir, al Consejo de Ministros.

g. La LOAFI establece el proceso en virtud del cual debe prepararse el presupuesto y, en vista de que el art. 167 ord. 3º párrafo 2° Cn. establece que es competencia del Consejo de Ministros conocer de las reformas al presupuesto (cuando se trate de transferencias entre partidas de distintos Ramos de la Administración Pública), debía haberse establecido al respecto la regulación del trámite correspondiente en la LOAFI. Al contrario, la regulación existente establece claramente que al Presidente de la República no le compete de forma individual ninguna acción en la preparación y aprobación del proyecto del presupuesto, ni mucho menos en su modificación, y la Constitución es clara al respecto en el art. 131 ord. 8°.

El art. 45 de la LOAFI –dijo– concede al Presidente de la República el uso de la facultad para ampliar los gastos previstos para determinadas actividades en el programa anual de Gobierno, sin el procedimiento necesario para la modificación de la Ley de Presupuesto General del Estado, es decir, sin iniciativa de ley del Consejo de Ministros y sin aprobación de la Asamblea Legislativa, y los arts. 131 ord. 8° y 229 Cn. son explícitos en ese sentido, pues no otorgan iniciativa de ley al Presidente de la República como se pretende en la letra a) del inc. 2° art. 45 de la LOAFI.

h. El peticionario describió las facultades de la Corte de Cuentas de la República en relación con la fiscalización de la Hacienda Pública, para garantizar la pureza de la gestión pública del Gobierno, y sostuvo que la naturaleza del presupuesto como simple ley formal ha sido superada, pues no sólo constituye un acto administrativo o una autorización para el gasto del gobierno en sus tres Ramos, sino una obligación a cargo de los funcionaros públicos de cumplir con la erogación de fondos presupuestados en las actividades contenidas en el programa de Gobierno. La Asamblea Legislativa –afirmó– no sólo da su autorización al presupuesto, sino que establece su compromiso de ejecutar el programa de gobierno previsto en el presupuesto anual correspondiente.

En el mismo sentido –dijo–, es posible que los ingresos de un ejercicio fiscal sean mayores a las previsiones que sirvieron de base para la elaboración del presupuesto y, por ello,

la Administración Pública para el ejercicio 2010 podría resultar con un exceso de disponibilidades para el cumplimento de los fines del Estado.

El uso de tales fondos –sostuvo– también debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa, ya que se trata de fondos públicos que, de conformidad con el art. 228 Cn., no pueden comprometerse o abonarse sino dentro de las limitaciones de un crédito presupuestario y no pueden servir para la ejecución de obras no previstas o para la ampliación de las no contempladas; razón por la cual la decisión sobre tales excedentes debe someterse por iniciativa de ley del Consejo de Ministros a aprobación de la Asamblea Legislativa.

i. El pretensor finalizó explicando que las atribuciones y competencias de los Órganos del Gobierno son indelegables –art. 86 Cn.– y si, de conformidad con el art. 131 ord. 8° Cn., existe reserva de ley en materia presupuestaria, la Asamblea legislativa no puede delegar en el Ministerio de Hacienda o el Presidente de la República, sus atribuciones en materia presupuestaria ni la atribución de aprobar reformas al presupuesto conferida por la Constitución.

B. En el proceso 28-2010 el demandante argumentó:

a. Que los controles ejercidos durante la ejecución del presupuesto –art. 131 ord. 8° Cn.– se realizan con base en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa y sus modificaciones, las cuales deben cubrir los gastos de transferencias entre partidas de diferentes ramos, que significan una modificación a la Ley de Presupuesto.

Durante la ejecución del presupuesto, alguna de las Secretarías de Estado puede producir un ahorro generado por el incumplimiento de sus obligaciones contenidas en el Plan Anual de Gobierno, lo que refleja precisamente un incumplimiento y no una mejor ejecución de la Administración Pública.

Por lo tanto, con el art. 2 de la LP 2010 se pretende que los supuestos "ahorros" se trasladen a la Unidad Presupuestaria 10, y posteriormente a otras unidades presupuestarias, con lo que se pierde la función encomendada al Consejo de Ministros y la decisión tomada por la Asamblea Legislativa, a través de un simple acuerdo del Ministro de Hacienda.

Asimismo, explicó que el art. 6 de la ley citada pretende que el Órgano Ejecutivo, mediante Acuerdo del Ministerio de Hacienda, refuerce las asignaciones presupuestarias consignadas en la parte III de la referida ley con los montos que se perciban en exceso durante cada trimestre, sin que el uso de tales fondos, en ambos casos, sea incluido en el presupuesto a iniciativa del Consejo de Ministros, ni aprobado por la Asamblea Legislativa.

b. El pretensor consideró que, para dejar claro en qué consiste la posible aplicación de las disposiciones impugnadas, de los movimientos que permiten y su efecto sobre el plan anual de Gobierno aprobado por la Asamblea Legislativa en el correspondiente presupuesto, se debe estar claro que los Ministros son funcionarios a la orden del Presidente de la República y que, cuando éste último lo ordena, el Ministro de Hacienda puede dejar de suministrar fondos de las asignaciones presupuestarias hechas por la Asamblea Legislativa a otros Ministerios, produciendo así, economías que podrían transferirse entre los distintos Ramos de la

Administración Pública a voluntad del mismo Presidente, pudiendo hacerlo con los fondos de varios Ministerios –Unidades Primarias de Organización– por Acuerdos en el Ramo de Hacienda y trasladarlos a la Unidad Presupuestaria 10, lo que constituye una vulneración a los arts. 86 y 131 ord. 8° Cn.

De igual forma, ejemplificó una serie de posibles transferencias que podría ejecutar el Ministerio de Hacienda en aplicación del art. 2 de la LP 2010, señalando que las asignaciones presupuestarias son autorizaciones concedidas por el Órgano Legislativo para que puedan emplearse los fondos públicos en la satisfacción de las necesidades del Estado dentro de un ejercicio fiscal; por ello, en la estructura del presupuesto de cada Ramo de la Administración Pública, contenida en la Ley de Presupuesto General del Estado, se presenta en la parte B, Asignación de Recursos, número 3, "Relación propósitos con recursos asignados", donde la Asamblea Legislativa es quien determina el propósito de los recursos a nivel de línea de trabajo de cada Unidad Presupuestaria.

Finalizó aseverando que la mencionada relación se vulnera con la aplicación del art. 2 de la LP 2010, al obviar el conocimiento de la Asamblea Legislativa de la transferencia de recursos entre distintos Ramos de la Administración Pública y omitir el proceso que indica la Constitución.

C. Por resoluciones de 30-IV-2010 se admitieron ambas demandas y se circunscribió el control al examen de constitucionalidad, por vicios en su contenido, de los artículos impugnados, en virtud de la supuesta violación a los arts. 86 inc 1° Cn., en cuanto al principio de legalidad presupuestaria, y a los arts. 131 ord. 8° y 167 ord. 3° párrafo 2° Cn., en cuanto al de reserva de ley en materia presupuestaria.

3. La Asamblea Legislativa, al rendir el informe que prescribe el art. 7 de la L. Pr. Cn., pretendió desvirtuar las inconstitucionalidades alegadas con los siguientes argumentos:

A. En el proceso 1-2010 expuso:

Que no existe la inconstitucionalidad alegada, porque la Asamblea legislativa tiene la facultad o reserva de ley para decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar leyes secundarias –art. 131 ord. 5° Cn.–. Definió el concepto de presupuesto como el cómputo anticipado del coste de una obra o gastos de una corporación y manifestó que esta noción indica que se refiere a los gastos por realizar y a los ingresos que se obtendrán para cubrirlos.

El presupuesto general del Estado se adopta mediante una ley. Ahora bien, de conformidad con el art. 226 Cn., corresponde al Órgano Ejecutivo en el ramo correspondiente la dirección de las finanzas públicas, y el art. 13 de la LP 2010 establece que todas las instituciones que se rigen por la LOAFI quedan obligadas a aplicar una política especial de ahorro y austeridad del sector público, que será emitida por el Órgano Ejecutivo, exceptuando de dicha disposición a los Órganos Legislativo y Judicial.

La política especial de ahorro y austeridad del sector público –indicó– consiste en racionalizar el gasto, para afrontar los desafíos que presenta la actual situación de las finanzas públicas y el cumplimiento de las metas establecidas en los planes de trabajo de cada

institución. Los fondos a los que hace relación el art. 2 del presupuesto impugnado provienen de la prohibición de las autorizaciones para la utilización de plazas vacantes por contrato, las contrataciones de personal con carácter permanente y las economías salariales que se generen durante la ejecución del presupuesto vigente. Como puede observarse –dijo–, esos gastos ya están presupuestados, por consiguiente existe un ahorro, y no es necesaria una reforma presupuestaria en vista de que son economías del mismo presupuesto y por consiguiente no lo aumentan.

Con relación al art. 6 de la LP 2010, señaló que en el presupuesto se estima que los fondos que se obtendrán de la recaudación son ideales, por consiguiente no se sabe si se recaudará lo establecido en la ley. Además, si se recaudare más de lo estimado, el Órgano Ejecutivo puede trasladar el excedente a otras partidas que lo necesitan para cumplir con las metas propuestas y establecer un orden de prioridades.

Las referidas disposiciones legales no son inconstitucionales, ya que los Órganos del Estado colaboran entre sí en el ejercicio de la función pública –art. 86 inc. 1° Cn.– Las facultades otorgadas al Órgano Ejecutivo para que, por medio del Ministerio de Hacienda, puedan realizar refuerzos (para la asignación de la Unidad Presupuestaria 10: Provisión para atender gastos imprevistos y otras asignaciones presupuestarias determinadas en el art. 6 de la LP 2010), son partidas del presupuesto general del Estado y el presupuesto es un todo –arts. 227 y 229 Cn.– De manera que no existe la inconstitucionalidad alegada en los arts. 2 y 6 de la LP 2010, ni en el art. 45 inc. 2º de la LOAFI.

Finalizó manifestando que no existe vulneración en cuanto al "principio de ley" en materia presupuestaria –art. 131 ord. 8°–, pues la Asamblea Legislativa ha cumplido con el mandato constitucional, de conformidad con los arts. 131 ords. 5° y 8° Cn.; y ha respetado la legalidad establecida en el art. 167 ord. 3° párrafo 2° Cn., ya que, cuando son partidas de distintos Ramos de la Administración Pública, ha emitido el correspondiente Decreto; por otra parte, no se ha aumentado el presupuesto.

B. En el informe presentado en el proceso 27-2010, expuso algunas nociones sobre el principio de legalidad, y manifestó que la legitimidad jurídica del actuar público sólo es posible cuando es expresión de la comunidad, es decir, a través de la ley.

Su opinión es que la disposición impugnada no violenta la Constitución, en razón de que una de las facultades que tiene la Asamblea Legislativa –art. 131 ord. 8° Cn.– es decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, así como sus reformas.

Indicó que, cuando el Constituyente hace referencia a las reformas, se refiere a refuerzos presupuestarios que sí necesitan la aprobación del Órgano Legislativo, así como de los demás requisitos constitucionalmente establecidos –art. 226 Cn.–

El reparto de competencias en el campo presupuestario –siguió– se rige por el principio de organización, contenido en la doctrina de la división de poderes. El principio de legalidad financiera en lo referente a los gastos públicos se concreta como reserva de ley, al determinarse constitucionalmente la atribución del Órgano Legislativo para la aprobación del presupuesto y

al establecerse que no pueden hacerse más gastos que los autorizados en el presupuesto, o sea, "el principio de legalidad del gasto público proyectándose como principio presupuestario de especialidad cualitativa y cuantitativa (*sic*)" –art. 228 inc. 1° Cn.–. El principio de legalidad –agregó– persigue realizar el ideal de que los miembros de la colectividad sean gobernados por la voluntad racional y justa de las leyes y no por la voluntad arbitraria de los hombres. Sobre la interpretación del art. 86 Cn., citó la sentencia de 17-XII-1992, pronunciada en el proceso de Inc. 3-92.

Siguió refiriéndose al contenido y alcance del principio de legalidad en el ámbito del Derecho Constitucional y expuso que rige la técnica de atribución legal de competencias y potestades –técnica de vinculación positiva de los órganos fundamentales–. Cuando se habla de reforma presupuestaria –indicó–, el Constituyente la emplea independientemente del órgano que la realiza –arts. 131 ord. 8° y 167 ord. 3° párrafo 2° Cn.– El Constituyente le ha conferido la potestad de reforma presupuestaria tanto al Órgano Legislativo como al Ejecutivo.

La Asamblea Legislativa consideró que lo importante es saber en qué momento nacen las reformas dentro de la etapa presupuestal y qué tipos de modificaciones al presupuesto suponen una necesidad de reformarlo según el procedimiento establecido en el art. 131 ord. 8° Cn. Así, se tiene que cuando la reforma presupuestaria se origina en la etapa de ejecución del presupuesto, donde el Órgano Ejecutivo hace uso de los créditos previamente aprobados por la Asamblea Legislativa para el desarrollo de sus funciones y se ve en la necesidad de hacer transferencias entre las distintas partidas, dicha operación no requiere aprobación legislativa y se encuentra dentro de la zona de competencia del Órgano Ejecutivo.

De lo anterior –finalizó–, se tiene que el art. 45 de la LOAFI, contiene un desarrollo normativo circunscrito exclusivamente a la parte operativa dentro de la ejecución presupuestaria autorizada por la Constitución, a partir de la cual se faculta al Ejecutivo a realizar las transferencias necesarias para la consecución de sus fines.

C. En el informe rendido en el proceso 28-2010 expuso básicamente las mismas justificaciones, y concluyó afirmando que los art. 2 y 6 de la LP 2010, contienen un desarrollo normativo circunscrito exclusivamente a la parte operativa dentro de le ejecución presupuestaria autorizada por la Constitución, a partir de la cual se faculta al Ejecutivo a realizar las transferencias necesarias para la consecución de sus fines.

4. A. De conformidad con el art. 8 de la L. Pr. Cn., el Fiscal General de República expresó su opinión en los tres procesos ahora acumulados, en los siguientes términos:

Que la jurisprudencia de este tribunal en el tema de dilaciones indebidas ha establecido reglas de excepción que se denominan dilaciones justificadas. Respecto de las primeras citó la sentencia de 28-V-2001, pronunciada en el proceso de HC 342-2000. En el presente caso –afirma- la Sala está facultada por la Ley de Procedimientos Constitucionales para ordenar la reducción o ampliación de los plazos al evacuar los traslados en materia de inconstitucionalidades.

Con base en lo anterior, el Fiscal General de la República consideró que la dilación en la presentación del traslado conferido por este tribunal en el presente caso es justificada tomando en consideración la complejidad de la inconstitucionalidad planteada. Aunado a lo anterior –dijo–, se encuentra la carga laboral que exige la función que desempeña como Fiscal General de la República, lo que le permite justificar la dilación en el plazo para evacuar el traslado.

Sobre la dilación justificada citó las sentencias de 5-III-2001 y 19-III-2000, pronunciadas en los procesos de HC 315-2000 e Inc. 41-2000, respectivamente; esta última como precedente para la solicitud de ampliación del plazo para evacuar el traslado conferido por este tribunal.

B. Resulta pertinente destacar lo siguiente en cuanto a la posibilidad de extender el plazo del art. 8 L. Pr. Cn.:

a. Según la jurisprudencia constitucional –v. gr., Sentencia de 13-VIII-2002–, el Fiscal General de la República interviene en una calidad equiparable a la de un *amicus curiae*, quien debe brindar una opinión técnico-jurídica sobre los argumentos planteados por el actor y la justificación de la autoridad demandada.

De esta manera, el Fiscal General de la República únicamente está facultado para proporcionar una opinión que gire en torno a lo motivos aducidos en la demanda o en las justificaciones de la autoridad que emitió la disposición considerada inconstitucional.

En razón de ello, la figura del Fiscal General de la República en el proceso de inconstitucionalidad cabe identificarla más adecuadamente como la de un interviniente con características muy particulares: (i) debe limitarse a proporcionar su opinión técnico-jurídica en relación con los motivos expuestos por las partes; (ii) no puede en su intervención exponer otros elementos de argumentación tendentes a sustituir, modificar o ampliar los ya manifestados por las partes, actuando como sujeto activo o pasivo de la pretensión constitucional; y (iii) la opinión que emite no es vinculante para este tribunal.

En ese sentido, el informe del Fiscal General no debe plantearse como defensa de las disposiciones impugnadas, ni como pretensión de inconstitucionalidad que evidencie un contraste normativo; estos extremos del objeto del proceso ya están esbozados y defendidos por las partes.

b. Ante la solicitud de prórroga para presentar el informe que prescribe el art. 8 L. Pr. Cn., es preciso advertir que esta disposición habilita al Tribunal para determinar bajo parámetros objetivos el plazo en el que el Fiscal General ha de brindar su opinión técnica sobre el contraste constitucional sujeto a conocimiento jurisdiccional, como bien apunta el Fiscal.

Ahora bien, en el presente caso, la determinación cuantitativa del plazo obedeció a la poca complejidad del asunto, pues la inconstitucionalidad planteada en el presente proceso ya ha sido objeto de otro pronunciamiento –Inc. 26-2004–. A lo anterior cabe agregar que el cómputo de los días a los que se refiere la disposición mencionada se hace en días hábiles; situación que en el presente caso se ha traducido en doce días *calendario*.

c. En conclusión, el grado de dificultad al que alude el Fiscal General para solicitar la prórroga en esta ocasión queda desvirtuado, pues su intervención en la inconstitucionalidad no se encamina a plantear ningún término de contraste innovador respecto del objeto de pronunciamiento de este Tribunal, sino solamente como opinión sobre los términos ya entablados por las partes.

Es decir, con base en lo expuesto, se advierte que el Fiscal General tuvo un margen razonable y ponderado para plantear su informe con el tiempo suficiente y expresar su opinión técnica. Por ello, se deniega la solicitud de prórroga planteada en el presente proceso.

II. Luego de ser expuestos los motivos de inconstitucionalidad argumentados por los demandantes, las razones aducidas por la Asamblea Legislativa para justificar las disposiciones impugnadas y la solicitud del Fiscal General de la República, es procedente exponer las implicaciones que sobre el objeto de control en el presente proceso, genera su similitud con las disposiciones impugnadas en el proceso de Inc. 26-2004 (1); para, luego, señalar el orden que contendrá la presente decisión (2).

1. *A.* Como una primera acotación, debe abordarse el tema de la posibilidad de entrar a conocer sobre el contraste constitucional planteado y resuelto en la Inc. 26-2004, pues, aunque referido a otras disposiciones, se postulan ahora los mismos motivos de inconstitucionalidad y parámetros de control. En efecto, la estructura de las disposiciones impugnadas en dicho proceso proyecta el mismo contenido normativo que los arts. 2 y 6 LP 2010 (sometidos a control constitucional en este proceso).

Sobre esta situación, la Sala ha sostenido que, desde el punto de vista del sistema de fuentes, el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes es una de las más relevantes competencias de la jurisdicción constitucional –resolución de Improcedencia de 23-VII-2004, pronunciada en el proceso de Inc. 20-2004–. Ejercido mediante el proceso de inconstitucionalidad, dicho control tiene repercusiones dentro del mismo ordenamiento jurídico, pues el pronunciamiento que lo concluye incide en la estructuración misma del sistema de fuentes y en la atribución de contenido a las disposiciones constitucionales.

B. En ese sentido, el art. 10 L. Pr. Cn. establece que la declaratoria de inconstitucionalidad de un cuerpo normativo o disposición impugnada tiene los mismos efectos *erga omnes* que los del objeto de control; es decir, tiene plenos efectos frente a funcionarios y particulares –resolución de Improcedencia de 7-VII-2005, pronunciada en el proceso de Inc. 31-2005–. En el caso que el pronunciamiento definitivo sea desestimatorio –que declare la no existencia de la inconstitucionalidad alegada–, la incidencia sobre la realidad jurídica preexistente al pronunciamiento se manifiesta de igual manera: con efectos generales.

Al respecto, se había venido sosteniendo que en tales supuestos no cabría la posibilidad de reexaminar en un nuevo proceso la constitucionalidad de la disposición impugnada por los mismos motivos desestimados anteriormente. Ello se complementa con la resolución de Admisibilidad de 23-IX-2003, pronunciada en el proceso de Inc. 16-2003, en la que esta Sala

admitió la posibilidad de reexaminar la disposición impugnada solamente si se plantean motivos y argumentos de inconstitucionalidad distintos a los desestimados en otro proceso.

C. Ahora bien, el respeto a los precedentes –como manifestación específica de la seguridad jurídica y el sometimiento de los jueces al ordenamiento jurídico– no significa la imposibilidad de cambiarlos. Ello cobra sentido si se toma en cuenta que la Constitución no predetermina la solución a todos los conflictos que puedan derivarse en su aplicación o cuando esté llamada a solventarlos. Por ello, las anteriores consideraciones jurisprudenciales deben ser también analizadas desde otra perspectiva: el dinamismo y la interpretación actualizada de la Constitución.

En efecto, aunque el precedente (y de manera más precisa, el autoprecedente) posibilita la precomprensión jurídica de la que parte toda interpretación, la continuidad de la jurisprudencia puede flexibilizarse o ceder bajo determinados supuestos; pero, para ello, se exige que el apartamiento de los precedentes esté especialmente justificado –argumentado– con un análisis prospectivo de la antigua jurisprudencia, que también es susceptible de ser reinterpretada.

Y es que, si bien todo precedente se construye con una pretensión de corrección, nunca puede tener efectos absolutos en el sentido de que sea tanto definitivo como válido para todos los tiempos. No es definitivo porque la amplia variedad y el continuo cambio de la realidad social ponen constantemente a los juzgadores ante nuevas situaciones; e incluso la renovación de los juzgadores, a su vez representantes de diversas corrientes de pensamiento jurídico, también posibilita la relectura de las disposiciones jurídicas y de los precedentes que las han aplicado, a las nuevas realidades. Tampoco puede ser válido para todos los tiempos porque la interpretación tiene siempre una referencia de actualidad sobre el orden jurídico.

Por ello, no puede sostenerse la inmutabilidad de la jurisprudencia *ad eternum*, y resulta de mayor conformidad con la Constitución entender que, no obstante exista un pronunciamiento desestimatorio en un proceso de inconstitucionalidad, ello no impide que esta Sala emita un criterio jurisprudencial innovador, al plantearse una pretensión similar a la desestimada, cuando circunstancias especiales y justificadas obliguen a reinterpretar la normatividad –resoluciones de Improcedencia de 23-VII-2004 y de 7-VII-2005, pronunciadas respectivamente en los procesos de Inc. 20-2004 y 31-2005–.

D. En la jurisprudencia comparada se admiten, entre otros supuestos, como circunstancias válidas para modificar un precedente o alejarse de él: estar en presencia de un pronunciamiento cuyos fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados; el cambio en la conformación subjetiva del Tribunal; y que los fundamentos fácticos que le motivaron han variado sustancialmente al grado de volver incoherente el pronunciamiento originario, con la realidad normada.

a. Error interpretativo.

La ruptura del *stare decisis* sugiere un expreso señalamiento de los errores interpretativos de la decisión anterior que se plantea como precedente. Señalar la parcialidad del contexto de la anterior interpretación es una condición necesaria para dotar a la nueva decisión de fuerza argumental y para que satisfaga el estándar de justificación que el cambio de jurisprudencia reclama.

En estos casos, la delimitación del grado del error pasa por analizar si la decisión previa (o precedente) no ha tomado en consideración la eventual concurrencia de otra disposición constitucional que varíe el contexto normativo sobre el cual se basó el pronunciamiento. Tampoco quiere ello decir que la decisión que haya de tomarse en el cambio de precedente sea la única correcta, sino que cuando menos pueda considerarse admisible dentro de los límites y presupuestos normativos constitucionales íntegramente considerados.

De lo que se trata, entonces, es de expresar el cambio de contexto o la parcialidad del anterior en la interpretación que el precedente expresa, la norma que concretiza mediante aquella interpretación o el desarrollo jurisprudencial del derecho invocado.

b. Cambios en la realidad normada.

La labor jurisdiccional, al igual que el Derecho y como fuente creadora del mismo, no es estática, sino que un cambio en las valoraciones fácticas puede implicar la reorientación y adecuación de criterios que hasta ese evento se mantenían como definidos.

No está de más afirmar que este supuesto acarrea una carga argumentativa fáctica, en la medida en que exige que esos cambios de la realidad normada estén razonablemente acreditados dentro del proceso de inconstitucionalidad.

c. Cambio de la conformación subjetiva del Tribunal.

Los tribunales que componen el Órgano Judicial –al igual que los otros entes estatales– se entienden como medios jurídicos para la realización de los fines del Estado, y por tanto se valen también de la actividad de personas naturales para el ejercicio de sus respectivas atribuciones y competencias. Así, junto a las exigencias objetivas de predeterminación legal del juzgador, la Constitución también exige que la composición subjetiva del Órgano jurisdiccional venga determinada por ley y que en cada caso concreto se siga el procedimiento legalmente establecido para la designación de los miembros que han de constituir el órgano correspondiente.

En el análisis que ahora nos ocupa (cambio motivado del autoprecedente por este Tribunal), ello cobra relevancia cuando el art. 186 inc. 3° *in fine* Cn., prescribe que en la lista de candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia –lo cual comprende a los Magistrados de la Sala de lo Constitucional–, estarán representadas *las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico*. Este supuesto asume la diversidad de corrientes de pensamiento jurídico, y acepta la posible relectura de las disposiciones constitucionales y de los precedentes que las han aplicado, para que se adecue a las nuevas realidades.

Estas tres circunstancias, no taxativas, requieren siempre de una especial justificación para habilitar el cambio de autoprecedente, en la medida en que significan la comparación

argumental y dialéctica de las viejas razones –jurídicas o fácticas– con el reconocimiento actual de otras más coherentes.

E. En la sentencia pronunciada en el proceso de Inc. 26-2004, se parte de una supuesta lectura sistemática de los arts. 131 ords. 8° y 10°, 167 ords. 3° y 4°, 168 ord. 6°, 172 inc. final, 182 ord. 13°, 195 ord. 2°, 226, 227, 228 y 229 Cn.

Sin embargo, en el desarrollo de la argumentación solamente se puede intuir una enumeración de circunstancias presupuestarias desde su fase de aprobación hasta su ejecución, pasando por las posibles justificaciones de la modificación a las asignaciones originales, sin exponer las pautas interpretativas de las que se deriva una norma negativa: las transferencias entre partidas de distintos Ramos –sostiene dicha sentencia– no son reformas al presupuesto, bajo el entendido que éstas solamente se verifican si hay aumento del monto global del presupuesto.

En ese sentido, la dinámica presupuestaria y las atribuciones y competencias que la Constitución le asigna a cada Órgano del Estado, avalada en la Inc. 26-2004, se sustentó en su momento en una interpretación no suficientemente fundada, pues se limitó a ciertas disposiciones constitucionales (arts. 131 ord. 8° y 229 Cn.), sin abordar íntegramente el sentido y alcance contextual de la Constitución en materia presupuestaria, mediante una lectura más coherente de los arts. 167 ord. 3° párrafo 2° y 227 Cn. Y si bien todos los actos jurídico-administrativos realizados por el Ejecutivo, en relación con las distintas leyes de presupuestos generales para los ejercicios fiscales de 2004 a 2010, así como los efectos producidos por los mismos, se consideran válidos por la interpretación que se dio en el relacionado precedente, a partir de este pronunciamiento, que implicará un cambio en la interpretación constitucional sobre el tema de transferencia de partidas entre distintos Ramos, los que se realicen en el futuro deberán atender los parámetros de la presente sentencia.

2. Establecido lo anterior y para el correcto abordaje de la pretensión planteada, se partirá del principio de separación e independencia de los Órganos del Estado, así como de la colaboración entre éstos y el principio de indelegabilidad de atribuciones (III). Luego se verá cómo se manifiestan dichos principios en el ámbito del presupuesto general del Estado (IV). Ello nos conducirá a referirnos a la reserva de ley o principio de legalidad del presupuesto y, específicamente, a dos de sus manifestaciones: el principio de especialidad y el de publicidad y transparencia (V). Como último punto teórico, se expondrá una noción de presupuesto y de la ley que lo contiene (VI), pasando inmediatamente al análisis de lo que ahora se impugna (VII); tras ello se emitirá el fallo que constitucionalmente corresponda.

III. *1*. Para evitar los riesgos que conlleva el monopolio del poder del Estado en una sola institución, la Constitución postula la división de poderes como cláusula esencial de la organización estatal. Se trata de un mecanismo organizativo que se caracteriza por asignar atribuciones y competencias a diferentes órganos, para que éstos se controlen entre sí al ejercer el poder público.

El gobierno limitado por normas; la presencia de controles interorgánicos recíprocos; la efectividad de un sistema de derechos fundamentales; el control judicial de legalidad; y el control de constitucionalidad de las leyes, son todos elementos consustanciales al Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Por otra parte, la teoría de la división de poderes ha sido ampliada, habiéndose incorporado nuevos criterios de división, por lo que interesa a este Tribunal referirse a uno en particular: la división horizontal del poder. Al respecto, Manuel García Pelayo expresa que: "lo que caracteriza a la división de poderes no es que a cada poder u órgano constitucional le corresponda una función, sino que a cada uno de ellos le corresponde un complejo de competencias para cumplir o participar en el cumplimiento de determinadas funciones".

2. Aunque no se encuentre enunciado como tal, puesto que es de origen doctrinario, el principio de la división de poderes, cualquiera que sea su versión, emana claramente del art. 86 Cn., siendo un elemento de todo Estado Constitucional de Derecho.

Del art. 86 Cn. se desprende, en primer lugar, que el poder político es uno sólo, puesto que es manifestación de la soberanía del pueblo salvadoreño. Sin embargo, también queda claro que existen tres funciones estatales básicas, encomendadas a tres órganos diferentes, los que deben prestarse colaboración entre sí. En consecuencia, las funciones estatales no pueden concebirse como exclusivamente ligadas a un órgano del Estado, pues uno o varios órganos pueden coparticipar en el desempeño de una misma función. Por otro lado, de la disposición mencionada también se infiere que es constitucionalmente permitido que un órgano del Estado controle a otro y viceversa, en el marco de sus respectivas competencias.

En Sentencia de 8-IV-2003, Inc. 22-99, este Tribunal sostuvo que, para el ejercicio del poder público, el art. 86 inc. 1° Cn. reconoce la necesidad de la existencia de varios órganos dentro del Estado como garantía genérica de la libertad, y que cada uno de esos órganos, independientemente de los demás, debe llevar a cabo una de las funciones básicas del Estado –lo cual representa la formulación original del principio de división de poderes–. La disposición constitucional citada no detalla cuáles son las atribuciones y competencias que corresponden a cada órgano estatal, sino que remite la determinación de las mismas a otras disposiciones constitucionales y a las leyes.

Sobre la teoría de los controles, en la Sentencia de 11-XI-2003, Inc. 17-2001, esta Sala expresó que la Constitución ordena los cometidos de los distintos detentadores del poder, de manera que se posibilite la complementariedad de éstos entre sí y se garanticen la responsabilidad, el control y la limitación del poder en el proceso de adopción de las decisiones estatales. Así pues, cabe sostener que la Constitución, al distribuir las atribuciones y competencias entre los distintos órganos por ella creados, y al establecer la obligación del ejercicio conjunto en la formación de la voluntad estatal, limita el ejercicio del poder. Es en esta dinámica de interacción en el proceso político que se desarrolla la teoría de los controles recíprocos.

3. Por último, la Ley Suprema, en su art. 86 inc. 1º frase 3ª, dispone que: "[l]as atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas".

Para determinar el significado de este precepto, debe partirse de la constatación de que cada órgano del Estado está investido de un conjunto de atribuciones asignadas por la Constitución y las leyes para el cumplimiento de las funciones que jurídicamente le han sido impuestas; atribuciones que le habilitan para actuar legítimamente en el marco del Estado de Derecho, al tiempo que le fijan los límites más allá de los cuales no puede ejercer el poder público. Si bajo el concepto de competencia se engloban el conjunto de tales atribuciones jurídico-políticas y jurídico-administrativas, cabe deducir de la disposición comentada que ninguno de los órganos estatales puede desprenderse de las atribuciones que la Constitución le ha asignado y conferirla a otro de dichos órganos.

IV. *1*. Interpretando sistemáticamente los arts. 131 ord. 8º y 167 ord. 3º Cn., se deduce que la elaboración del presupuesto se divide en dos etapas encomendadas a dos órganos diferentes: (i) la preparación del anteproyecto de la Ley de Presupuesto, a cargo del Consejo de Ministros (integrante del Órgano Ejecutivo, según el art. 166 Cn.); y (ii) la aprobación de dicha ley, a cargo de la Asamblea Legislativa. En materia presupuestaria puede afirmarse que no existe una zona de reserva exclusiva a favor de un órgano del Estado, sino que dos órganos estatales participan en la misma.

En esta línea, Juan Martínez Queralt y otros explican que: "Desde que el Presupuesto comienza a configurarse como un instituto jurídico moderno, en los albores del siglo XIX, se refleja, a lo largo de su ciclo vital, la división de poderes sobre la que se organiza el Estado contemporáneo (…). Partiendo de estas premisas, va a consolidarse desde entonces el ciclo presupuestario con base en tres principios, que concretan el de división de poderes: 1) separación de funciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; 2) coordinación de ambos para desarrollar el ciclo presupuestario; 3) irrenunciabilidad de las competencias atribuidas a cada uno en las distintas fases".

Por ello, en materia de presupuesto, según los autores citados, más que ante una "división" de poderes, estaríamos ante un "poder indiviso" entre el Legislativo y el Ejecutivo, en su elaboración, aprobación, ejecución y control. Y en ese sentido, también afirman que en realidad lo que hace el Legislativo no es una "autorización" –pues con ella no se agotarían todos los efectos jurídicos del presupuesto (que se desarrolla anualmente)–, sino una "ordenación" del gasto público.

2. El concepto de presupuesto ha evolucionado de forma paralela a la función del Estado en la actividad económica. Así, ha adquirido una condición dinámica de la que antes carecía, convirtiéndose en un instrumento mediante el cual el Estado actúa en la economía –en la vertiente del gasto público al desarrollar su política fiscal–.

La Ley de Presupuesto de cada año se erige como el cuerpo normativo que regula la actividad financiera pública, en concreto, los ingresos y gastos públicos. Sin embargo, a pesar

de que el marco normativo base del presupuesto adquiere el rango de ley con la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, el Órgano Ejecutivo es el encargado de su elaboración y ejecución. En este punto se pone en evidencia la complejidad de la figura del presupuesto de un Estado, donde cada órgano tiene definido su rol a desempeñar y sus decisiones se encuentran estrechamente relacionadas, sin que puedan desligarse unas de otras.

Es así que de la actuación coordinada del Legislativo y el Ejecutivo surge el presupuesto –que queda plasmado en la Ley General del Presupuesto de cada año–, lo que hace posible su ejecución y posterior control. El sentido de la coordinación de atribuciones entre el Legislativo y el Ejecutivo radica, por un lado, en la posibilidad de que este último realice los actos jurídicos necesarios en el marco de la organización presupuestaria de las políticas públicas a desarrollarse en un determinado gobierno, y por otro lado, en la intervención de la Asamblea Legislativa como un mecanismo de legitimación y control democrático de la actividad financiera –partiendo de que las potestades financieras del Ejecutivo no son absolutas–.

Es insostenible un criterio restrictivo respecto a la labor realizada por la Asamblea Legislativa en la elaboración del presupuesto, limitándola a autorizar el proyecto de gestión financiera presentado por el Órgano Ejecutivo con la sola finalidad de darle la categoría de ley formal. En nuestro ordenamiento jurídico el presupuesto debe considerarse un documento único e indivisible, que emana de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de sus funciones propias y que, por tanto, es una ley con plenos efectos jurídicos. Pero la función legislativa no se reduce a "aprobar" la propuesta del Ejecutivo, pues ésta no es más que un proyecto de presupuesto a considerar. El Ejecutivo propone una ley y el Legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, teniendo como límites únicamente los plasmados en la Constitución.

El presupuesto es una estimación de los gastos previstos por la Administración Pública para determinado período de tiempo; mediante la cual se busca distribuir eficientemente los recursos del Estado durante la implementación de las políticas públicas. Por ser el presupuesto una estimación, no se le debe petrificar al momento de elevarlo a rango de ley. Y es que la fase de ejecución es una etapa dinámica, en la cual es poco probable que el presupuesto asignado sea equivalente al presupuesto ejecutado.

V. *1*. Aunque arraigados en diferentes aspectos de la *dirección política*, es cierto que en los Estados Constitucionales, el Legislativo y el Ejecutivo tienen un rol protagónico en la actividad del Estado. El Ejecutivo tiene a su cargo determinar la orientación política del Estado en cada momento –concretada en las diferentes políticas públicas–, de acuerdo con el criterio mayoritario que expresa; al Legislativo le corresponde darle forma normativa a esas decisiones políticas fundamentales, mediante el desarrollo normativo primario de la Constitución; mientras que al Judicial le corresponde el control jurisdiccional de la actividad de ambos, en cuanto a su legalidad y constitucionalidad.

Sin embargo, con base en lo anterior, puede también afirmarse que, luego de la Constitución, la Ley es la forma jurídica básica del desenvolvimiento estatal. De ahí que, si la *dirección política* del Estado a cargo del Ejecutivo requiere modificar el desarrollo legislativo

de la Constitución, resulta necesaria la intervención del Legislativo. Las razones y valoraciones que justifican el rol ponderado de la ley en la actividad estatal, que la Constitución le asigna, son básicamente: el carácter colegiado, el pluralismo y la deliberación –Sentencia de 29-VIII-2009, pronunciada en el proceso de Inc. 24-2003–.

En efecto, el carácter colegiado de la Asamblea Legislativa –art. 121 Cn.– permite que el pluralismo se manifieste de manera más amplia que en otros órganos; así, en vez de expresar solamente la visión mayoritaria, el Legislativo es el ámbito donde conviven mayorías y minorías. Estas cualidades son las que también permiten que el proceso legislativo sea de carácter deliberativo. Ello requiere concretamente que el debate sea público –Inc. 27-99–.

2. La *reserva de ley*, en ese sentido, es la técnica jurídica a través de la cual se plasma ese privilegio de la ley, como decisión central del propio Estado y forma primordial de creación del Derecho, pues está precedida de un proceso deliberativo, público y abierto, donde deben debatir las mayorías y minorías expresivas del pluralismo característico de una sociedad democrática, y llegar así a consensos sobre las decisiones fundamentales del Estado.

En términos normativos y respecto de ciertas materias, una "reserva" implica la conjunción de tres normas: (i) una atribución de potestades a un órgano determinado; (ii) el establecimiento de una prohibición dirigida a los restantes, que no deben dictar decisiones sobre la materia o área reservada; y (iii) la prohibición de que el órgano titular de la reserva la delegue en otro órgano (art. 86 Cn.).

El origen mismo de la técnica presupuestaria, así como los debates en torno a su sentido jurídico, se encuentran enraizados en la historia de la división del poder y la reserva de ley. Así, analizar las circunstancias concretas de la Ley de Presupuesto es la manera idónea para conocer la situación real de la división del poder entre órganos y el sistema constitucional que lo configura.

3. De acuerdo con el principio de reserva de ley aplicado al Derecho Presupuestario, el Legislativo tiene la responsabilidad de asegurar el financiamiento del Estado. En ese sentido, las decisiones normativas primordiales relativas a la actividad financiera del Estado son de exclusiva competencia del Legislativo.

A. Uno de los puntos clave para detectar la importancia que se le otorga al principio de reserva de ley consiste en dilucidar cuál es su extensión. Hay que precisar qué es lo que debe decidir el Legislativo para sostener que ha tomado una decisión genuinamente presupuestaria. En otros términos, hay que determinar qué elementos de la norma presupuestaria deben ser creados por ley, para así dejar claro qué ámbito de regulación le queda al Ejecutivo en el ejercicio de su potestad de administración y ejecución.

En esta dinámica presupuestaria, la reserva de ley se expresa extensivamente mediante diversos principios, pues *para satisfacer la reserva de ley no basta que la Asamblea Legislativa autorice gastar una suma global, sino que se requiere que la ley establezca una mayor cantidad de elementos, a fin de que cumpla con su doble sentido de instrumento y de control*.

Así, los principios presupuestarios son reinterpretados como aspectos jurídicos de la reserva de ley y enfatizan la centralidad de ésta –dando una visión sistemática y unificadora del gasto público–; pues no se trata solamente de consejos para un buen presupuesto, sino de la caracterización constitucional de una ley presupuestaria.

B. Entre otros principios no menos importantes, interesa destacar el de *especialidad* (a) y el de *publicidad y transparencia* (b).

a. (i) El primero se entiende como una exigencia de tipicidad, que complementa y especifica el contenido de la reserva de ley. El sentido de la tipicidad presupuestaria –elemento necesario para la eficacia de la reserva de ley– deriva de la función que tiene la Ley de Presupuesto de cada año y de la estructuración constitucional de la independencia entre órganos.

En efecto, *la autorización legislativa no se da en forma global, sino que se concede específicamente para cada crédito. En ese sentido, el principio en referencia hace posible controlar el destino específico de los gastos predeterminados legislativamente.*

Según el principio de especialidad, *la Ley de Presupuesto debe especificar con precisión la cantidad, finalidad y entidad que ha de realizar los gastos públicos en sus aspectos cuantitativo y cualitativo*. Así, para respetar el principio de reserva de ley, la Ley de Presupuesto debe autorizar la disponibilidad del gasto público y determinar ciertas sumas de dinero a todos y cada uno de los sujetos estatales para el cumplimiento de los fines previstos en la Constitución.

Esta exigencia deja claro que ningún ente público puede tomar una decisión jurídica que implique un gasto no previsto en la Ley de Presupuesto. Tampoco, desde el punto de vista cualitativo de la especialidad, se pueden gastar las sumas autorizadas para una finalidad diferente a la establecida en la ley.

Este principio de especialidad –en sus dos vertientes– es decisivo para que el Legislativo pueda efectuar su tarea de control y predeterminación del gasto público. En efecto, la ley debe dar certeza en cuanto al objeto del gasto, esto es, su finalidad; por lo que las decisiones del Ejecutivo que pretendan modificarlas resultan contrarias a la Constitución.

Paralelamente, *la misma ley debe respetar estos principios en las autorizaciones para gastar; es decir, que la predeterminación legal debe también respetar la garantía de reserva de ley y no autorizar su propia desvinculación en el cambio de los montos, sujetos y destinos*.

(ii) Ahora bien, los principios presupuestarios –cuyo origen se remonta al Estado liberal– han sufrido modificaciones debido a la misma evolución hacia otros modelos de Estado –por ejemplo, el Estado Social–. En este orden de ideas, Álvaro Magaña señala que: "si bien es cierto que los textos constitucionales de la gran mayoría de países continúan recogiendo los principios presupuestarios, simultáneamente se reconocen, en casi todos los casos, modificaciones que esencialmente contradicen el postulado original [...]. Incluso, no podemos ignorar que aun cuando el presupuesto siga cumpliendo una función como mecanismo de control de la actividad gubernamental, los alcances y el significado actual de ese control distan

mucho de lo que originariamente significaba en el marco de la confrontación de los poderes y su pugna por una supremacía política, ahora ya superados en los sistemas políticos actuales".

Y es que durante el año en que se ejecuta la Ley de Presupuesto pueden presentarse diversas necesidades que exijan modificar la ley, tales como: disminuir los gastos aprobados , ya sea por no haberse concretado una operación de crédito público o por haberse producido una recaudación menor a la estimada; aumentar los gastos de un determinado órgano o ente público; necesitar de una reforma al presupuesto ante situaciones sobrevenidas, como la creación de un organismo antes inexistente; aumentar los gastos ante la ocurrencia de eventos extraordinarios o urgentes o ante la constatación de una recaudación mayor a la prevista; cambiar las finalidades de los gastos aprobados inicialmente; disponer qué destino asignarle a los recursos obtenidos, cuando éstos sean mayores a los estimados; etc.

Por otro lado, es razonable prever que una aplicación estricta del principio de especialidad puede provocar la rigidez del sistema. Y es que el presupuesto contiene nada más *previsiones*, que quedan sujetas a las variaciones que impone la realidad misma de su ejecución. Bien se ha dicho que "programar hoy para realizar mañana" encierra un margen de incertidumbre que el principio de especialidad debe reconocer. Pero no se trata de abandonar este principio, sino de aplicarlo equilibradamente, tomando siempre en cuenta la consecución de los fines fundamentales del Estado, que le impone la Constitución.

En ese sentido, para no crear obstáculos, el principio debe ser flexible respecto del gasto, siempre dentro de los parámetros legislativos. De esta manera, se tomarían como parámetro de legalidad los conceptos genéricos de gasto establecidos en la partida original, permitiéndole así al ejecutante el margen razonable de maniobra para concretarlas en una distribución que no implique su alteración o reforma.

La finalidad de matizar el principio de especialidad presupuestaria –respecto a gastos relativamente pequeños comparados con el monto global del presupuesto– es evitar la paralización de las actividades del Estado. Por ello, otorgarle al Ejecutivo cierta flexibilidad en la administración del presupuesto aprobado permite la continuidad de los servicios y tareas propios de la Administración, evitando que el retardo en la aprobación legislativa se convierta en un obstáculo para el accionar del Ejecutivo.

Entonces, *ambos órganos del Estado deben sujetarse a un procedimiento –respetuoso de las competencias de cada uno– en el cual se reduzcan los márgenes de discrecionalidad en la distribución de los gastos por parte del Ejecutivo. Pero también debe otorgársele a éste último la flexibilidad y rapidez necesarias para que pueda hacerle frente a gastos urgentes, especialmente en los casos de emergencia nacional*.

Por otro lado, se deben regular técnicas que transparenten el cumplimiento de las políticas, los planes de acción, la administración de recursos y la prestación de servicios por parte de las entidades gubernamentales.

b. Por otra parte, es necesario destacar que en una sociedad democrática es deber del Estado garantizar la transparencia en la actuación de los funcionarios públicos en el desempeño

de sus funciones oficiales, así como la publicidad en la administración y destino de los recursos y fondos públicos. Este deber de transparencia está en íntima conexión de interdependencia con el derecho de acceso a la información de interés público.

La transparencia y la rendición de cuentas presupuestarias son necesarias para prevenir, combatir y erradicar toda manifestación o forma de corrupción en el manejo y destino de todos los fondos públicos, y son imprescindibles para fortalecer el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Por lo tanto, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de la población a estar debidamente informada de los asuntos de interés colectivo, y a conocer la gestión pública y la forma en que se ejecuta y se rinde cuentas del presupuesto general del Estado; obligación que atañe a todos los órganos y dependencias del Estado, sin excepciones.

La publicidad de la información presupuestaria constituye la regla que debe imperar y que vincula a todos los funcionarios e instituciones públicas, pudiendo mantenerse en reserva cierta información presupuestaria, de manera excepcional y restrictiva, y en casos debidamente necesarios y justificados. Por ejemplo, aquellos datos cuya publicidad pudiera poner en riesgo o afectar intereses fundamentales del Estado que están legítimamente protegidos en una sociedad democrática, tales como la información referida a los gastos de la defensa nacional o de la seguridad pública. No obstante, dichos gastos públicos estarán siempre sujetos a fiscalización, control y rendición de cuentas por las instancias competentes, de conformidad con lo que ordena la Constitución (art. 227 inc. último).

La transparencia y la rendición de cuentas respectiva deben ser garantizadas por todas las dependencias del Estado, de manera que todas las cuentas del presupuesto puedan verificarse en su ejecución, transferencia y destino. Esto es, independientemente de que se disponga por ley, respecto de ciertos casos justificados, un manejo reservado de la información.

Con base en ello, se concluye que las denominadas “partidas secretas”, entendidas como aquellas que no están sujetas a control y rendición de cuentas, no tienen asidero constitucional.

VI. Finalmente, como último aspecto conceptual, se expondrá una breve noción de presupuesto y de la ley que lo contiene.

1. Según la corriente dualista, el presupuesto solamente es ley en sentido formal, es decir, reviste formalmente el carácter de ley, aunque materialmente no se trata de una norma general, impersonal y abstracta. Entonces, la Ley de Presupuesto no opera como condición de la acción estatal, sino que –simplemente– implica una opinión política del Legislativo sobre la idoneidad de la estimación previa y la conveniencia de las sumas que se indican como gasto público. En ese sentido, la Ley de Presupuesto solamente lo sería por su origen legislativo, pero no por su contenido, pues –para los defensores de esta teoría– las verdaderas leyes contienen preceptos de alcance general y permanente.

Para la teoría monista, en cambio, la Ley de Presupuesto sí tiene valor intrínseco de ley, es decir, reúne los caracteres de norma jurídica. Es decir, que el presupuesto no es ya un simple documento político-contable, sino que constituye un instrumento jurídico de singular y

definitivo alcance para asegurar el cumplimiento de las principales tareas estatales. En ese sentido, compromete al Estado con fuerza vinculante.

2. Si toda acción humana puede ser considerada en su interferencia con otras acciones, y si ello da lugar a relaciones que deben regirse por normas, las actividades presupuestarias no son una excepción. En ese sentido, la actividad financiera del Estado también debe regirse por normas jurídicas. En efecto, el Derecho Financiero se sitúa dentro del ámbito del Derecho Público; ello porque las normas financieras no están destinadas –en principio– a satisfacer las necesidades privadas, sino a normar el poder estatal en la ordenación del gasto público.

Este carácter público del Derecho Financiero estatal también orienta su propia interpretación. Así, no se trata de un Derecho excepcional que se deba interpretar fuera del alcance de los mismos postulados constitucionales de toda la actuación pública. De hecho, regula una actividad estatal que procura los medios económicos que en el pasado (recaudación), en el presente (determinación del gasto) y en el futuro (límite y control), son indispensables para la existencia de la organización política de la sociedad.

Cabe destacar que el Derecho Financiero estatal no constituye un sistema orgánico de relaciones estáticas, sino un conjunto de normas, principios e instituciones que tienen en común referirse a las múltiples actividades que el Estado desarrolla en el campo constitucional financiero. En efecto, si se tiene en cuenta que la actividad presupuestaria implica necesidades públicas que requieren erogaciones gubernamentales y, consiguientemente, ingresos para hacerles frente, ello significa también el despliegue de actividades financieras.

Este desarrollo de gestiones financieras consistente en empleo de fondos estatales –a partir de los destinos prefijados presupuestariamente– crea *relaciones jurídicas*. Esta actividad se desarrolla en diversas fases, es decir, en un plan de actuación que se exterioriza en forma contable y monetaria (el presupuesto), pero que necesita de normas que regulen las relaciones entre los distintos entes que interactúan para concatenar este proceso que se vivifica en la ejecución presupuestaria.

3. Para lo que al presente caso interesa, cabe mencionar que el presupuesto adopta la forma de una ley; en consecuencia, para su aprobación deben cumplirse todos los requisitos exigidos por la Constitución para su válida emisión. La discusión doctrinaria sobre si se trata de una ley solamente en sentido formal o si se trata de una ley con plenos efectos jurídicos, ha sido ya superada. La ley presupuestaria de cada año obliga al ejecutante a realizarlo dentro de los límites prefijados normativamente.

Ello pone de manifiesto la función eminentemente legislativa de ordenación jurídico-financiera de la actividad pública que caracteriza al programa presupuestario, pues demarca y fija límites a la actuación financiera del Estado, habida cuenta de que los funcionarios solamente pueden realizar gastos autorizados por ley y para los fines que la misma dispone.

En ese sentido, por su contenido y alcance, la Ley de Presupuesto tiene todas las características de un cuerpo normativo de inevitable acatamiento; pues el hecho de que sus disposiciones se materialicen en cifras máximas de gasto o previsiones, no significa que carezca

de la fuerza vinculante externa propia de las normas jurídicas generales, impersonales y abstractas.

VII. Se pasa ahora al análisis del caso concreto, cuyo tema principal es el de determinar si la habilitación legislativa al Ejecutivo para modificar el presupuesto es compatible con el alcance constitucional del principio de reserva de ley presupuestaria. Se expondrá primero el contenido de las disposiciones propuestas como parámetro y objeto de control y otras conexas con ellas (1 y 2) y, luego, se enjuiciarán las sometidas a control (3).

1. El presupuesto general del Estado –instrumento que contempla todos los ingresos que se espera percibir, así como los gastos en que se incurrirá durante un año (art. 227 inc. 1° Cn.)– es materia reservada al Órgano Legislativo (art. 131 ord. 8° Cn.). Por tal razón, para cada ejercicio fiscal, la Asamblea Legislativa aprueba una "Ley de Presupuesto", en ejercicio de su principal función constitucional, que es la de legislar (art. 121 Cn.); lo que puede hacer: decretando, interpretando auténticamente, reformando o derogando disposiciones jurídicas (art. 131 ord. 5° Cn.).

Ahora bien, aunque al Legislativo le compete principalmente la aprobación del presupuesto, éste es preparado en forma de proyecto por el Ejecutivo a través del Consejo de Ministros, teniendo la obligación de someterlo a consideración del Legislativo, por lo menos tres meses antes del comienzo del nuevo año fiscal (art. 167 ord. 3° Cn.). Como se dijo, el presupuesto puede necesitar de algunos ajustes durante su ejecución. Al respecto, el Constituyente contempló expresamente dos supuestos: (i) las transferencias entre partidas del mismo Ramo; y (ii) las transferencias entre partidas de distintos Ramos de la Administración Pública.

El primer supuesto obedece a la necesidad de que la gestión del gasto público por parte del Ejecutivo sea eficaz y eficiente. Por ello, no toda modificación debe estar sometida a la aprobación del Legislativo, pues podría conducir virtualmente a la paralización de las labores de aquél. De tal suerte que al primer órgano mencionado se le reconoce la posibilidad de efectuar algunas modificaciones mínimas al presupuesto. Ya el Constituyente lo habilita en tal sentido, precisamente a través de la figura de las transferencias entre partidas del mismo Ramo (art. 229 Cn.). Y es que, en efecto, éstas no generan afectación alguna al principio de especialidad (cualitativa y cuantitativa) del presupuesto.

Por su parte, el legislador secundario –en el art. 45 inc. 1º letra b) de la LOAFI– ha desarrollado esa posibilidad, lo que podría hacer con mayor o menor amplitud. Debe existir, pues, un ámbito racional y mínimo en el que se le reconozca potestad normativa al Órgano Ejecutivo en materia presupuestaria.

Pero también existen modificaciones que forzosamente exigen el concurso del Legislativo. Al respecto, el Constituyente se decantó –como es usual en el Derecho Comparado– por una limitación orgánica. Así, la Constitución prescribe que las transferencias entre partidas "de distintos ramos" deben ser aprobadas por la Asamblea Legislativa, por

tratarse de reformas al presupuesto (arts. 167 ord. 3º párrafo 2º, en relación con el 131 ord. 8º, parte final).

Entonces, la Ley Suprema salvadoreña entiende que las transferencias de un Ramo a otro constituyen verdaderas modificaciones al presupuesto, es decir, que si el Ejecutivo las efectuara estaría "reformando" el presupuesto. Por ello, deja claro en el art. 131 ord. 8º Cn. que esa potestad le corresponde a la Asamblea Legislativa. Esto no es más que una confirmación del principio general del Derecho –recogido en el art. 142 Cn.– según el cual de la misma forma en que una disposición nace a la vida jurídica, así debe reformarse, interpretarse o derogarse; todo previo conocimiento y a iniciativa del Consejo de Ministros, conforme al art. 167 ord. 3° párrafo 2° Cn.

2. Pues bien –recapitulando–, el art. 45 inc. 1º de la LOAFI, en su letra a), desarrolla el mandato constitucional relativo a transferencias entre partidas de distintos Ramos u organismos administrativos (arts. 131 ord. 8º y 167 ord. 3° párrafo 2° Cn.). Por su parte, el mismo artículo, en su letra b), desarrolla el mandato constitucional relativo a transferencias de partidas dentro del mismo Ramo u organismo administrativo (art. 229 Cn.). Sin embargo, en el inc. 2° del mismo artículo se dispone que en la Ley de Presupuesto de cada año se podrán establecer de forma general modificaciones para una gestión expedita del gasto público.

Como concreción de esta última regla, el art. 2 frase 1ª de la LP 2010, faculta al Órgano Ejecutivo para que –mediante Acuerdo del Ministro de Hacienda– refuerce la asignación de la Unidad Presupuestaria 10 "Provisión para Atender Gastos Imprevistos" con las economías de remuneraciones y otros rubros de agrupación, obtenidas por las unidades primarias de organización e instituciones descentralizadas no empresariales durante la ejecución de los recursos que hayan recibido del fondo general.

Por su parte, la frase 2ª del mismo artículo lo faculta –de igual manera– a transferir recursos de la Unidad 10 "Provisión para Atender Gastos Imprevistos" al presupuesto general del Estado, a fin de cubrir "necesidades prioritarias".

En cuanto al art. 6 de la LP 2010, éste faculta al Órgano Ejecutivo a que –siempre mediante Acuerdo del Ministro de Hacienda– refuerce las asignaciones de la Parte III "Gastos" con los excedentes mensuales de las fuentes establecidas en la Parte II "Ingresos".

3. *A*. a. Se ha impugnado el inc. 2° del art. 45 de la LOAFI, por cuanto prescribe que en la Ley de Presupuesto de cada año se podrán regular genéricamente modificaciones al mismo para una gestión expedita del gasto público.

Se ha constatado que el presupuesto debe estar sujeto a la posibilidad de modificado. Una manera de variarlo es a través de las denominadas "transferencias" de una partida a otra. Éstas caen dentro del más amplio concepto de "reasignación presupuestaria", el cual hace referencia a una modificación de los patrones del gasto público, la cual, como una forma de racionalizar la asignación de los recursos públicos en algunos de sus componentes, se vuelve prioritaria debido a la dinámica del ingreso y gasto público.

No es que el ahorro vaya a reducir el gasto público, más bien se aplica a materias prioritarias. Se consideran gastos reasignables aquellos que presentan una evaluación negativa a la luz de los instrumentos que componen el sistema de control de gestión o que han perdido prioridad en razón de modificaciones en los lineamientos programáticos del gobierno.

Desde el punto de vista del Derecho Financiero, las transferencias de créditos son mecanismos que alivian la aplicación rígida del principio de especialidad. Sin embargo, en cualquier caso debe evitarse que se afecten los fines del Estado.

Al analizar el art. 45 de la LOAFI, su inc. 2º establece que, para una "gestión expedita", en la Ley de Presupuesto respectiva, podrá exceptuarse la aplicación de las letras a) y b) del inc. 1º del art. 45 de la LOAFI, que son concreciones legales del principio constitucional de reserva de ley presupuestaria (art. 131 ord. 8º Cn.).

En otras palabras, *el legislador, en el inc 2º del art. 45 de la LOAFI, establece una excepción que deja sin aplicación los parámetros constitucionales para efectuar transferencias entre partidas presupuestarias de distintos Ramos.*

En virtud de lo anterior, se concluye que *el art. 45 inc. 2º de la LOAFI, contradice el principio de reserva de ley en materia presupuestaria, consagrado en el art. 131 ord. 8º Cn., en conexión con los arts. 86 inc. 1º, 167 ord. 3º párrafo 2º, 227 y 229 Cn., y así deberá declararse en esta sentencia*.

b. Considera esta Sala que *la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 45 inc. 2º de la LOAFI, requiere que la Asamblea Legislativa dicte una nueva normativa, a fin de que queden claramente establecidos en dicha ley,* los requisitos y parámetros bajo los cuales se regirán las aprobaciones de transferencias entre partidas de distintos Ramos que el Órgano Ejecutivo le solicite a la Asamblea Legislativa. Ello con el objetivo de lograr un equilibrio entre, por un lado, la eliminación del uso discrecional, arbitrario y secreto de los recursos asignados por la Asamblea Legislativa; y por otro lado, posibilitar la gestión eficaz y eficiente de dichos recursos al Ejecutivo como director de las finanzas públicas (art. 226 Cn.).

En virtud de lo anterior, los parámetros deben establecerse en la LOAFI, para luego ser concretados y desarrollados en la Ley de Presupuesto de cada año.

Para tal objetivo, se pueden considerar por el legislador, por ejemplo, los siguientes parámetros o criterios orientadores: (i) que las transferencias entre partidas de distintos Ramos se conozcan previamente por el Consejo de Ministros (y no por el Ministro de Hacienda exclusivamente), a modo de control intraorgánico, para que luego sean sometidas, ya sea que se trate de una transferencia específica o de varias a la vez, a aprobación legislativa oportuna y expedita, de manera tal que no se obstaculice ni perjudique la ejecución de los programas del Ejecutivo; (ii) que se definan los conceptos de "gastos imprevistos" y "necesidades prioritarias", de modo que no se altere la consecución de los fines del Estado, prescritos por la Constitución; (iii) que se determine con claridad la partida de "gastos de emergencia" para atender los efectos producidos por desastres naturales o calamidades públicas; (iv) que se establezca una asignación presupuestaria para "gastos reservados", de cuyo manejo deberá

rendirse cuentas al final del ejercicio fiscal; (v) que se detallen en la ley las transferencias que, según la Constitución, sean susceptibles de realizarse, y limitándolas a determinadas finalidades, programas y/o funciones; (vi) que se identifiquen los gastos "intransferibles"; y (vii) que se establezcan mecanismos mediante los cuales el Ejecutivo haga públicas y rinda cuentas a las instituciones estatales competentes y a la ciudadanía sobre las transferencias de recursos, detallando el origen de los fondos, su destino y el monto asignado.

B. a. El art. 2 de la LP 2010 desarrolla el art. 45 inc. 2º de la LOAFI, y constituye una manifestación de la técnica de la reasignación presupuestaria relativa a las transferencias entre partidas de distintos Ramos; mientras que el art. 6 de dicha ley –también en desarrollo del art. 45 inc. 2º de la LOAFI– contempla un refuerzo presupuestario a los gastos en general con los excedentes de las fuentes de ingreso que se perciban mensualmente. Tales modificaciones las ha dispuesto el legislador, cumpliéndose así desde un punto de vista meramente formal con el principio de reserva de ley en materia presupuestaria (art. 131 ord. 8º Cn.). Ahora bien, este concepto tiene un significado más amplio que se visibiliza a través de los principios presupuestarios. Aquí hemos insistido en el de especialidad, el cual en el fondo lo que persigue es que no se produzca el fenómeno de la "deslegalización", esto es, que el legislador difiera al Órgano Ejecutivo la regulación de una materia reservada.

Los arts. 2 y 6 de la LP 2010 –siguiendo una costumbre legal– exoneran de la intervención y aprobación legislativa a las modificaciones del gasto público, específicamente, las transferencias entre partidas de distintos Ramos y las asignaciones, a que se refiere el art. 6 de la misma ley. Es decir que, si bien es el Legislativo el que "aprueba" dichas reformas, lo hace hacia futuro, o sea, sin saber qué es lo que está aprobando. Ello encaja perfectamente en la idea de "deslegalización", que no sólo es una violación al principio de indelegabilidad de funciones (art. 86 inc. 1º Cn.), sino que vulnera el concepto de reserva de ley en su dimensión de principio de especialidad, que exige la determinación precisa de los montos asignados, el destino final de la transferencia y la finalidad de la misma, *cuyas reformas solamente corresponde aprobar a la Asamblea Legislativa*.

En razón de lo anterior, se concluye que los arts. 2 y 6 de la LP 2010, contradicen el art. 131 ord. 8º Cn., en conexión con los arts. 86 inc. 1º, 167 ord. 3º párrafo 2º, 227 y 229 Cn., en la medida en que *autorizan la modificación de los montos predeterminados por la Asamblea Legislativa, el destino final de la transferencia y la finalidad de la misma, entre distintos Ramos de la Administración, así como la asignación de los excedentes de los ingresos previstos –con los que se aprobó inicialmente el presupuesto–, todo lo cual es atribución exclusiva del Órgano Legislativo*.

Como consecuencia de los anteriores pronunciamientos, el legislador queda inhabilitado para replicar el contenido de los artículos declarados inconstitucionales en esta sentencia, en las leyes o disposiciones futuras sobre la materia.

Por tanto,

Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas, y artículos 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

Falla:

1. Declárase de un modo general y obligatorio que los arts. 2 y 6 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2010, aprobada mediante Decreto Legislativo n° 167, de 6-XI-2009, publicado en el Diario Oficial nº 233, Tomo 385, de 11-XII-2009; y el art. 45 inc. 2° de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo n° 516, de 23-XI-1995, publicado en el Diario Oficial nº 7, Tomo 330, de 11-I-1996, *son inconstitucionales,* por vulnerar el principio de reserva de ley presupuestaria –en su dimensión de especialidad cualitativa y cuantitativa–, consagrado en el art. 131 ord. 8° Cn., en conexión con los arts. 86 inc. 1°, 167 ord. 3° párrafo 2°, 227 y 229 Cn., *al habilitar al Órgano Ejecutivo a que realice transferencias entre partidas de distintos Ramos y a que asigne discrecionalmente los excedentes de los ingresos previstos –con los que inicialmente se aprobó el presupuesto–*.

2. Notifíquese la presente resolución a todos los intervinientes.

3. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.----------J. B. JAIME---F. MELÉNDEZ---SONIA DE SEGOVIA ---R. E. GONZÁLEZ B.---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---E. SOCORRO C.----------RUBRICADAS.