

16-2020

Controversia

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las doce horas con veintisiete minutos del día seis de enero de dos mil veintiuno.

La presente controversia constitucional se originó por el veto del Presidente de la República contra el Decreto Legislativo n° 781, de 26 de noviembre de 2020 (D. L. n° 781/2020) —por el cual se reforma el Decreto Legislativo n° 640, de 5 de mayo de 2020 (D. L. n° 640/2020), publicado en el Diario Oficial n° 89, tomo 427, de esa misma fecha, en el sentido de reorientar parte del destino de los fondos obtenidos con el empréstito voluntario ahí autorizado—, por la presunta vulneración a los arts. 1 inc. 1° y 226 Cn.

Han intervenido el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa.

Analizados los argumentos y considerando:

I. Objeto de control.

En lo pertinente, el texto del D. L. n° 781/2020 establece:

“Art. 1.- Refórmase el artículo 2 literal b [del D. L. n° 640/2020] de la siguiente manera:

‘b) CUATROCIENTOS MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$400,000,000.00) destinados para reforzar el Presupuesto General del Estado de la siguiente manera:

i. DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$288,200,000.00) para el pago aporte del Estado a favor de los [m]unicipios en virtud de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios [FODES], correspondientes a las cuotas mensuales que debían haberse pagado desde los meses de junio hasta diciembre de dos mil veinte.

ii. CINCUENTA MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$50,000,000.00) para el pago de la contrapartida a que está obligado el Gobierno de El Salvador para cumplir con las obligaciones del Convenio del Reto del Milenio entre la República de El Salvador y los Estados Unidos de América.

iii. DIECISÉIS MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$16,000,000.00) para completar el pago de los beneficios de [v]eterano y excombatientes del conflicto armado del ejercicio fiscal 2020.

iv. CUARENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS MIL DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$45,800,000.00) para el pago de obligaciones de proveedores del sector privado del Estado de El Salvador”.

“Art. 2.- Refórmase el artículo 12 [del D. L. n° 640/2020] de la siguiente manera:

‘De los ingresos que se obtenga como producto de la colocación de los [t]ítulos [v]alores de [c]rédito que se autorizan mediante el presente decreto, o los que se hayan generado como producto

del o los créditos puentes, deberán incorporarse al [p]resupuesto [g]eneral del Estado en el [e]jercicio [f]iscal del añ[o] dos mil veinte[,] por lo que se faculta al [M]inistro de Hacienda para que realice las operaciones presupuestarias, contables y financieras que estime necesarias para darle cumplimiento a l[o] establecido en el artículo 2 del presente decreto”.

II. Argumentos del Presidente de la República y de la Asamblea Legislativa.

I. A. El Presidente de la República expresó que el decreto vetado vulnera el valor a la seguridad jurídica (art. 1 inc. 1° Cn.), debido a que con su emisión la Asamblea Legislativa ha ignorado lo aprobado en el Decreto Legislativo n° 608, de 26 de marzo de 2020 (D. L. n° 608/2020) y en el n° 640/2020, en los que se autorizó al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda para adquirir deuda pública mediante la emisión de títulos valores de crédito a ser colocados indistintamente en el mercado nacional o internacional, con base en los cuales el Ministerio de Hacienda ha realizado acciones de planificación y programación presupuestaria, por ejemplo, para la reactivación económica de empresas y el pago de la devolución del IVA a exportadores, lo cual ha creado expectativas en ciertos sectores económicos, destinos que, sin embargo, no se incluyeron en el decreto vetado.

B. Por otro lado, arguyó que el D. L. n° 781/2020 vulnera el principio de planificación y equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.), que impone al Legislativo la obligación constitucional de consultar cuando pretenda disminuir o rechazar los créditos solicitados. Añade que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la intervención del Órgano Ejecutivo en la planificación, formulación y elaboración equilibrada de las normas presupuestarias es inescindible de la emisión de la normativa que corresponde a la Asamblea Legislativa, que no puede aprobarlas sin consultar previamente al Consejo de Ministros o al Ministro de hacienda, por el rol técnico y de pleno conocimiento de las finanzas públicas que a este le corresponde. Sin embargo; tal decreto no fue consultado con el Ministerio de Hacienda, lo cual era obligatorio por tratarse de disposiciones eminentemente presupuestarias con incidencia en la ley del presupuesto general. En segundo lugar, porque tal modificación presupuestaria ha distorsionado la asignación de recursos gestionados con base en el n° 640/2020. Al respecto, expuso que el 8 de julio de 2020 el Ministerio de Hacienda realizó la emisión y colocación de títulos valores de crédito hasta por un monto de US\$ 1 mil millones, de los cuales US\$354,200,000.00 forman parte del monto autorizado por el D. L. n° 640/2020, y que en la misma situación se encuentra la emisión y colocación de títulos valores de crédito en el mercado interno el 1 de septiembre de 2020 por US\$645,800,000.00, de manera que “[...] la aprobación del [d]ecreto en análisis adolece del vicio de falta de recursos para [...] los destinos que pretendía cubrir y en ese sentido se ocasiona ineficacia legal y financiera de materializarse”.

En relación con esto, alegó que en el caso de FOMILENIO II, “el compromiso presupuestario ya había sido planificado por el Ministerio de Hacienda, según consta en nota remitida a la Asamblea Legislativa de fecha 10 de noviembre [de 2020], en torno a los destinos

del préstamo BID No. 5036/OC-ES y de la cual la Comisión de Hacienda emitió dictamen favorable. Sin embargo, dicho Órgano de Estado decidió cambiar la fuente de financiamiento [con el D. L. n° 781/2020], incorporando dicha asignación de recursos, desequilibrando las finanzas públicas y faltando manifiestamente a toda planificación presupuestaria [...].”

2. Por su parte, la Asamblea Legislativa manifestó que en el D. L. n° 640/2020 se autorizó al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda para gestionar la obtención de recursos hasta por US\$1,000,000,000.00, y que, posteriormente, el 27 de julio de 2020, el Ministro de Hacienda presentó iniciativa de reforma al presupuesto general para la incorporación de US\$354,200,000.00, cantidad que forma parte del total autorizado en el decreto n° 640. Explicó que al momento de estudiar tal solicitud, la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto consideró la urgencia de incluir fondos por US\$50 millones en el presupuesto 2020 para el pago de la contrapartida del programa FOMILENIO II que corresponde al gobierno salvadoreño y que vencía el 9 de septiembre de 2020, pues, de lo contrario, se paralizarían varios proyectos estratégicos de beneficio para el país. Asimismo, se consideraron las obligaciones legales de pagar US\$288 millones a los municipios en concepto de FODES, por las cuotas pendientes de los meses de junio a diciembre de 2020, y US\$16 millones para veteranos militares y excombatientes correspondientes al ejercicio fiscal 2020.

En el marco de lo expuesto, señaló que el Órgano Ejecutivo no puede alegar que los recursos reorientados con el D. L. n° 781/2020 ya no están disponibles, pues este “no ha seguido el proceso constitucional para incorporar recursos de nueva deuda a la [l]ey del [p]resupuesto vigente [el de 2020], y aplicar las correspondientes asignaciones presupuestarias o crear los respectivos créditos presupuestarios[,] lo que es competencia exclusiva de [ese] Órgano Legislativo de conformidad [con e]l ordinal 8[°] del [a]rtículo 131 de la Constitución [...] se colige que el Órgano Ejecutivo ha realizado asignaciones de presupuesto o créditos presupuestarios autorizados en el Decreto Legislativo n° 640, pero realizando transferencias o utilizando los fondos, sin contar con un [d]ecreto [l]egislativo que legalmente exprese una modificación a la [l]ey de [p]resupuesto”. Sostuvo que lo anterior “conlleva a inferir, que el [E]jecutivo ha planteado este veto, en razón [de] que no puede justificar por [qué] se ha ocupado recursos sin estar legalmente incorporados [...] en el [p]resupuesto”.

III. Identificación de problemas jurídicos y orden temático de la sentencia.

Según los argumentos aducidos por los intervinientes en la presente controversia constitucional, los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: (i) si con la aprobación del D. L. n° 781/2020 se vulnera el valor constitucional de la seguridad jurídica; (ii) determinar si era necesaria la intervención del Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda como rector de las finanzas públicas para la aprobación del D. L. n° 781/2020 —atendiendo a su objeto y contenido— y, en caso afirmativo, constatar si dicha intervención fue materializada; y (iii) establecer si el decreto legislativo objeto de esta controversia conlleva la vulneración al principio constitucional de equilibrio presupuestario, en el sentido que supuestamente distorsiona recursos presupuestarios de

deuda pública que fueron previamente autorizados por la Asamblea Legislativa para otros destinos.

Con base en lo expuesto, en el desarrollo de esta sentencia, (IV) se harán consideraciones sobre el trámite de la controversia constitucional en el diseño del control de constitucionalidad salvadoreño. Posteriormente, (V) se abordarán los principios de planificación y equilibrio presupuestario. Luego, (VI) se reseñarán la tipología de normas presupuestarias. Seguidamente, (VII) se hará una breve referencia a la indelegabilidad de funciones de los órganos constitucionales en materia presupuestaria. Por último, (VIII) se resolverán los problemas jurídicos señalados.

IV. Trámite de la controversia constitucional y posibles incidencias.

1. En un escenario ideal, cuando un proyecto de ley es aprobado por la Asamblea Legislativa y esta lo traslada al Presidente de la República, debe ser sancionado y mandado a publicar en el Diario Oficial en un período no mayor a 10 días hábiles (art. 135 inc. 1° Cn.). Sin embargo, puede ocurrir que este último tenga objeciones al proyecto y que lo observe o lo veto (art. 137 incs. 1° y 3° Cn.). El veto es un mecanismo de control interorgánico que el Presidente de la República puede utilizar para rechazar un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad¹. Cuando es por inconveniencia, el veto refleja un desacuerdo político con el proyecto de ley, considerando las necesidades u orientación política del gobierno; mientras que el veto por inconstitucionalidad presupone un desacuerdo sobre la interpretación de la Constitución².

A diferencia de lo que sucede con las observaciones a un proyecto de ley que se superan por mayoría legislativa simple (43 votos) (art. 137 inc. 3° Cn., en relación con el art. 123 inc. 2° Cn.), los vetos por inconveniencia e inconstitucionalidad se superan ambos con mayoría legislativa calificada ordinaria, es decir, con la ratificación de al menos 2/3 de los diputados electos (56 votos), luego de lo cual el proyecto de ley se envía al Presidente para su sanción y publicación (art. 137 inc. 2° Cn.). No obstante, cuando se trate de la superación de un veto por inconstitucionalidad, dicho funcionario también tiene la opción de elevar el caso ante la Corte Suprema de Justicia (que a su vez debe remitirlo a esta sala) dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción, para que sea este tribunal el que decida si el proyecto es constitucional o no en un plazo que no excederá de 15 días hábiles posteriores³.

Las diferencias entre ambos tipos de veto indica que la Sala de lo Constitucional únicamente interviene para zanjar el debate abierto por el desacuerdo institucional cuando se origina en razones de inconstitucionalidad o, mejor, cuando existe un desacuerdo en cuanto a la interpretación de disposiciones constitucionales. La razón es que, en tal caso, existiría un parámetro de control de constitucionalidad, lo que lo convertiría en un control jurídico-constitucional, materia en la que este tribunal es el intérprete último⁴, no así cuando el veto es por

¹ Ej., sentencia de 21 de diciembre de 2007, inconstitucionalidad 15-2003.

² Ej., sentencia de 25 de octubre de 1990, controversia 1-90.

³ Sobre las posturas del presidente, véase el art. 138 Cn. y la resolución de admisión de 23 de noviembre de 2018, controversia 1-2018.

⁴ Ej., resolución de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011.

inconveniencia, en el que las razones son extra constitucionales, es decir, de naturaleza estrictamente política, desvinculada del orden jurídico constitucional.

2. Sin perjuicio de lo anterior, existen situaciones excepcionales que se relacionan con la controversia constitucional y que no fueron previstos por el Constituyente, las cuales han sido interpretadas y aclaradas por la jurisprudencia de este tribunal.

A. El primer caso se relaciona con lo señalado en el art. 137 inc. 1° Cn., cuando el Presidente de la República veta un proyecto de ley, pero no lo devuelve a la Asamblea Legislativa en el plazo de los 8 días hábiles siguientes al de su recibo. En este supuesto la Constitución prevé que el proyecto se tendrá por sancionado y el funcionario mencionado tendrá la obligación de mandarlo a publicar como ley. Lo que no determina expresamente es qué ocurriría si el Presidente no cumple con esa obligación. Sin embargo, en interpretación sistemática de los arts. 137 incs. 1° y 3° y 139 Cn., la respuesta es que en ese caso será el presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá publicar el proyecto en el Diario Oficial (art. 139 Cn.)⁵.

B. Por otra parte, en el art. 137 incs. 2° y 3° Cn. no se prevé manifiestamente si cuando el Presidente de la República recibe un proyecto de ley ratificado por la Asamblea Legislativa que fue observado o vetado por inconveniencia, puede vetarlo por inconstitucional, a pesar de que no lo hizo en la primera oportunidad de la que dispuso. La respuesta es que ello no es posible, pues si se admite la posibilidad de vetos continuos debe admitirse también que las razones del veto sean sucesivas, esto es, que se exponga una a la vez en distintas objeciones presidenciales al proyecto de ley⁶. Esto dificultaría o impediría la labor legislativa e incluso podría ser una medida usada para retrasar la incorporación de normas al sistema de fuentes de Derecho. Por tal razón, el Presidente de la República debe expresar simultáneamente —es decir, en un único veto—, las razones de inconveniencia e inconstitucionalidad que tenga contra el respectivo proyecto de ley, porque de lo contrario los vetos sucesivos serían declarados improcedentes. En todo caso, si en la práctica se diera el supuesto de veto mixto, la Sala de lo Constitucional solo se pronunciaría sobre el veto por razones de inconstitucionalidad, ya sea por forma o contenido (art. 183 Cn.), porque, como se ha explicado, sería el único sobre el que habría un parámetro para enjuiciar la constitucionalidad del proyecto de ley⁷.

C. Un tercer aspecto es el propósito de la devolución al Presidente de la República del proyecto cuyo veto por inconstitucionalidad ha sido superado. El art. 138 Cn. estatuye que cuando la Asamblea Legislativa supera este veto con la mayoría necesaria, el Presidente debe dirigirse a la Corte Suprema de Justicia. Una interpretación adecuada de esta disposición indica que dicho funcionario no es un mero intermediario entre la Asamblea Legislativa y esta sala, pues, si así fuera, la ratificación del proyecto vetado sería condición suficiente para generar la controversia constitucional y bastaría con que sea la Asamblea Legislativa la encargada de su remisión.

⁵ Al respecto, véase la sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018.

⁶ Al respecto, véase la sentencia de controversia 1-2018, citada en la nota anterior.

⁷ Ej., resolución de 18 de mayo de 2004, controversia 1-2004.

Por ello, en la jurisprudencia constitucional se ha sostenido que la devolución del proyecto ratificado al Presidente de la República tiene como finalidad permitirle que reconsidere su veto y que, en caso de aceptar las razones aducidas por el Legislativo con que pretende justificar su constitucionalidad, ceda en su postura y opte por sancionarlo y mandarlo a publicar, evitando elevar la controversia ante este tribunal.

Lo que esta interpretación pretende es permitir que el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo finalicen el conflicto mediante mecanismos dialógicos y que se minimicen las posibilidades de roces institucionales⁸. Recuérdese que el sistema de frenos y contrapesos, que parte del principio de separación orgánica de funciones, ayuda a que las iniciativas normativas se moderen, se maten y se enriquezcan con puntos de vista diversos. Se trata del ideal de un sistema de gobierno “a través de la discusión”, en los que los resultados se alcanzan luego de un amplio proceso de deliberación pública⁹.

D. Finalmente, cabe mencionar que en el art. 138 Cn. no se regula la forma de proceder en caso de que el Presidente de la República omita dirigirse ante esta sala cuando la Asamblea Legislativa haya ratificado el proyecto de ley que el Presidente vetó por razones de inconstitucionalidad. En esta hipótesis, la Asamblea Legislativa deberá ser quien haga la remisión del expediente dentro del mismo plazo del que aquel dispone, es decir, 3 días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que venció el plazo del que originalmente disponía el Presidente de la República. La razón es que la función legislativa no puede paralizarse durante un margen temporal excesivo, aun cuando se trate de un único proyecto de ley, pues así lo exige la regularidad funcional de ese órgano estatal. Para que esto sea operativo, el Presidente deberá informar en todo caso a la Asamblea Legislativa de la remisión de la controversia y deberá entenderse que la falta de informe equivale a la falta de remisión¹⁰.

3. La controversia constitucional que se suscita entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo es, en puridad, un proceso jurisdiccional¹¹. Sin embargo, en tanto que la regulación que al respecto hace el art. 138 Cn. no es exhaustiva y que la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC) carece de una regulación sobre su trámite, deben definirse algunos aspectos procedimentales.

A. El turno de las audiencias que se conceden en el proceso de controversia constitucional comienza por quien la promueve, es decir, el Presidente de la República. Le sigue a continuación la Asamblea Legislativa. La duración de cada una de las audiencias es de 10 días hábiles por regla general, aunque puede reducirse en casos excepcionales por la urgencia del caso, según el contenido del proyecto de ley vetado. Aquí es preciso aclarar que, aunque este plazo no está previsto en la Constitución, esta sala ha interpretado que se trata del mismo plazo previsto en la LPC para el proceso de inconstitucionalidad aplicado análogamente. El art. 7 LPC establece que

⁸ Sentencia de la controversia 1-2018, antedicha.

⁹ Sobre este tema, puede consultarse a Roberto Gargarella, “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos”, en *Por una Justicia Dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, 1ª ed., 2014, pp. 137 y 138.

¹⁰ Ej., sentencia de la controversia 1-2018, previamente citada.

¹¹ Ej., resolución de 24 de septiembre de 2003, controversia 1-2003.

el plazo que se le concede a la autoridad demandada en una inconstitucionalidad es de 10 días hábiles, de modo que por aplicación analógica de tal disposición se ha arribado a la conclusión de que la Asamblea Legislativa cuenta con ese mismo plazo para contestar la audiencia que se le ha concedido, a fin de que justifique las razones que le llevaron a superar el veto presidencial. El criterio que justifica la aplicación analógica de la referida disposición legal es que en la controversia, a semejanza de la inconstitucionalidad, la autoridad demandada debe justificar la defensa del objeto de control. Y, por razones de igualdad procesal, ese mismo plazo de 10 días hábiles también debe concederse al Presidente de la República. La regla anterior debe entenderse en situaciones de normalidad, pero puede ser variada ante eventos de urgencia que requieran de una más rápida resolución de la controversia.

B. El Presidente de la República puede fundamentar su veto por inconstitucionalidad en vicios de forma y de contenido, lo que se concluye al interpretar sistemáticamente lo establecido en los arts. 138 y 183 Cn. Tales razones servirán para delimitar el parámetro de control sobre el que este tribunal habrá de realizar su análisis.

C. Si el Presidente de la República fundamenta su veto en razones que no son de índole constitucional, la solicitud para promover la controversia debe ser rechazada de manera liminar, por falta de competencia material de este tribunal¹². Este argumento es extensivo a la finalización anticipada: si se advierte que se ha admitido indebidamente una solicitud de inicio del proceso de resolución de controversia constitucional, es posible sobreseerlo.

D. Las sentencias constitucionales que se pronuncien en este proceso pueden ser de la misma tipología que las que se pronuncian en el proceso de inconstitucionalidad, ya que todas ellas pretenden, a su manera, la defensa del orden constitucional y la protección del ámbito competencial conferido a la Asamblea Legislativa. Por ejemplo, es posible que se emitan sentencias interpretativas¹³, de inconstitucionalidad por omisión parcial¹⁴, manipulativas¹⁵ o cualquier otra que encaje dentro de las particularidades del control que se realiza en una controversia constitucional. En todo caso, no debe perderse de vista que se trata de un objeto de control que aún no es fuente de Derecho y que, por tanto, no forma parte del ordenamiento jurídico¹⁶.

E. Una vez que se ha pronunciado sentencia en la que se declare que el proyecto es constitucional, el Presidente de la República deberá sancionarlo y publicarlo como ley (art. 138, parte final, Cn.). En tal caso, en aplicación analógica del art. 137 inc. 1° Cn., la sanción deberá realizarse dentro del plazo de 8 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, mientras que, por aplicación analógica del art. 139 Cn., dispondrá de 15 días hábiles siguientes a la sanción para publicarlo. Si no lo sanciona, se aplicará la presunción del art. 137 inc. 1° Cn., esto es, que se tendrá por sancionado y deberá mandarlo a publicar en el plazo indicado. Si a pesar de ello no lo

¹² Ej., resolución de controversia 1-2003, ya citada.

¹³ Como la del 20 de julio de 1999, inconstitucionalidad 5-99.

¹⁴ Como la del 15 de febrero de 2012, inconstitucionalidad 66-2005.

¹⁵ Como la del 12 de julio de 2005, inconstitucionalidad 59-2003.

¹⁶ Ej., sentencia de 16 de diciembre de 2013, inconstitucionalidad 7-2012.

manda a publicar, será el Presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá hacerlo en la forma prescrita por el art. 139 Cn. Se aplican también por analogía las disposiciones constitucionales mencionadas y no el art. 11 LPC, porque aluden a la sanción presidencial y publicación de un proyecto de ley, mientras que la disposición legal se refiere a la publicación de la sentencia pronunciada en el proceso de inconstitucionalidad.

V. Los principios de planificación y equilibrio presupuestario.

1. El principio de planificación presupuestaria.

Esta sala ha reiterado¹⁷ que, en observancia del principio de planificación presupuestaria, el presupuesto debe ser el instrumento normativo que ordena el ciclo de ingresos y gastos del Estado, y debe concentrar y condensar la totalidad de la actividad financiera pública. Asimismo, el presupuesto implica la estimación de los ingresos y gastos que la Administración Pública ha previsto para determinado período de tiempo, mediante el cual se busca distribuir eficiente y equilibradamente los recursos del Estado durante la implementación de las políticas públicas.

Además, se ha dicho que como instrumento de planificación, el presupuesto se entiende como un mecanismo del plan nacional de desarrollo, cuya realización solo puede ser obtenida por la aplicación rigurosa de sistemas claros de programación presupuestaria. De esta manera, la estrategia de la planificación económica está indisolublemente vinculada con el presupuesto, ya que este es el instrumento para el efectivo cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, sin un plan preconcebido que defina con precisión los objetivos y estrategias de la acción estatal, no será factible exigir el respeto a uno de los principios relevantes del Derecho Presupuestario: el principio de transparencia. Como regla general, la planificación implica determinar los objetivos (representados por necesidades) y los medios con los cuales el Estado pretende alcanzarlos. Además, dado que *el presupuesto es un plan de corto plazo* —un ejercicio fiscal, art. 167 ord. 3° Cn.—, en él se deben determinar las acciones específicas a las que se han de asignar los recursos necesarios. En definitiva, debe ser un plan de trabajo que exprese, en términos de metas, qué es lo que el Estado hará, razón por la cual puede afirmarse que el presupuesto es la parte operativa de los planes del sector público.

Tales exigencias de planificación deben observarse incluso ante circunstancias imprevistas que acarreen estados de emergencia —como la actual pandemia por COVID-19—, pues aunque tales condiciones no hayan podido preverse en la planificación inicial del presupuesto, ya que no habían ocurrido ni eran inminentes, una vez acaecidas, deben enfrentarse de conformidad con los principios constitucionales rectores en materia presupuestaria. Así, aunque la planificación para atender situaciones de emergencia deba ser inmediata y probablemente requiera incluir o modificar algunos elementos de la planificación original, esta no puede eludirse, sino que sigue siendo una exigencia constitucional en materia presupuestaria.

2. El principio de equilibrio presupuestario.

El equilibrio presupuestario es un mandato de optimización de reconocimiento

¹⁷ Ej., en sentencia de 9 de diciembre de 2019, controversia 1-2019.

constitucional y legal, lo que quiere decir que se trata de un principio que debe ser realizado en la mayor medida de lo posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas¹⁸. El art. 226 Cn. expresa que “[e]l Órgano Ejecutivo, en el [r]amo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del [p]resupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado”. En desarrollo de lo anterior, el art. 27 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado estatuye que “[e]l [p]resupuesto [g]eneral del Estado deberá reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento”, lo cual se replica en los arts. 11 inc. 2º frase final y 2 letra a de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, que, en ese orden, señalan que “[e]l gasto presupuestado deberá ser congruente con los ingresos corrientes netos” para “garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo”.

Según lo anterior, el principio de equilibrio presupuestario puede ser flexibilizado bajo ciertas condiciones, específicamente cuando sea necesario para el cumplimiento de los fines del Estado, dichos fines centrados en maximizar el bienestar del ser humano en atención a su dignidad, pero guardando siempre la esencialidad del equilibrio en un presupuesto que debe ser prudencialmente asumido, puesto que excesos irrazonables no contribuirían precisamente a los grandes fines estatales. Debe tenerse en cuenta que para la consecución de la justicia en sus diversas manifestaciones —especialmente la justicia social—, de la seguridad jurídica y del bien común —especialmente en sus manifestaciones de solidaridad—, el Estado deberá presupuestar recursos financieros de los cuales posiblemente no disponga de forma inmediata, de modo que la relación entre ingresos y egresos públicos no corresponderá a una rígida ecuación matemática. De acuerdo con esto, hay una exigencia de ponderar la necesidad de evitar un déficit fiscal que perjudique de forma inmediata a la Hacienda Pública y de forma mediata los patrimonios de los gobernados, así como la necesidad de cumplir adecuadamente —si no óptimamente— con los fines estatales prescritos en el art. 1 Cn.¹⁹. Se trata, en términos de la doctrina moderna de las finanzas públicas, de procurar un equilibrio entre gastos e ingresos públicos y, en caso existir necesidad de acudir a empréstitos para lograr un equilibrio en la economía, procurar que el déficit sea limitado y sostenible para su cumplimiento posterior²⁰.

Desde un punto de vista material, este equilibrio presupuestario supone, principalmente: (i) que los gastos ordinarios del Estado deben financiarse con ingresos ordinarios, no con ingresos extraordinarios o de capital pues, según el diseño constitucional, los ingresos extraordinarios —es decir, los provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente similar— están previstos para financiar gastos extraordinarios o de inversión; (ii) que el total del gasto público no

¹⁸ Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, 1ª ed., 1993, pp. 86-87.

¹⁹ Véase la sentencia de 26 de julio de 2017, inconstitucionalidad 1-2017 Ac.

²⁰ Cf., Giuliani Fonrouge, Carlos, *Derecho Financiero*, volumen I, 9ª ed., 1993, pp. 150 y 151. De igual forma, ver García Belaunde, Domingo, *El Derecho Presupuestario en el Perú*, 1ª ed., pp. 139 y 140. Según la “teoría del déficit sistemático” que proponen los hacendistas modernos, el déficit no debe entenderse con carácter absoluto, sino como una herramienta política-económica, que persigue en última instancia la estimulación de la economía. Se trata de lograr, en realidad, el equilibrio de la economía nacional más allá de un simple equilibrio contable.

puede ser superior a la estimación de los ingresos corrientes del Estado; y (iii) que las partidas presupuestarias que estatuyan un gasto no pueden encontrarse desfinanciadas²¹, sin perder de vista que, en la práctica, los presupuestos operan la mayor parte del tiempo con déficits o superávits fiscales y no en una equivalencia matemática rigurosa entre ingresos y gastos. En tal sentido, este principio pretende evitar en el presupuesto el riesgo que produciría la falta de congruencia entre los ingresos y los gastos proyectados y el endeudamiento público no proporcional con la capacidad económica estatal, así como procurar que las instituciones públicas cuenten con los fondos que razonablemente les permita cumplir sus atribuciones²², en suma, un diseño de presupuesto confiadamente responsable.

3. Debe señalarse que el equilibrio presupuestario adquiere importancia de manera particular en momentos de crisis, en los cuales, por la rectoría de las finanzas públicas que corresponde al Órgano Ejecutivo y por la observancia del principio de racionalidad del gasto público, este debe dictar una política del gasto en la que se priorice el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas —como el pago de salarios, de prestaciones de seguridad social, de la deuda pública y de compromisos adquiridos con otros Estados o entes financieros internacionales—, evitando gastos superfluos, entre ellos la excesiva publicidad de los órganos de gobierno. Esto se debe a que en contextos de emergencia las prioridades fiscales cambian para dar respuestas inmediatas a las necesidades que deben enfrentarse en el marco de restricciones significativas de las finanzas públicas, aunado a los mayores requerimientos de financiamiento público y la mayor exposición a riesgos fiscales. La importancia de la medida y proporcionalidad financiera-fiscal en estas situaciones es innegable, pues se impacta sustancialmente el resultado del presupuesto general que se encuentre en ejecución —es decir, el adoptado en el ejercicio anterior— y se traslada mayor presión para los presupuestos base de los ejercicios siguientes, sobre todo en el inmediato posterior, que lógicamente será más exigente de lo habitual. La realidad de recursos fiscales más limitados y la necesidad de garantizar un gasto sostenible para un tiempo imprevisible exigen prestar más atención a los sectores estratégicos sobre los no prioritarios, sin que ello implique un endeudamiento exacerbado y un vaciamiento de las arcas públicas²³.

VI. Tipos de normas presupuestarias.

En materia presupuestaria hay distintos tipos de normas: las que establecen lineamientos presupuestarios generales, las que instituyen fondos especiales y las que forman parte de la ley que contiene el presupuesto general del Estado. Estas normas se distinguen entre sí por el grado de especificidad que muestran y por el ámbito de reserva diferenciado a que están sujetas²⁴.

²¹ Alejandro Ramírez Cardona, *Hacienda Pública*, 4ª ed., 1998, pp. 397-399.

²² Ver sentencia de 25 de agosto de 2010, inconstitucionalidad 1-2010 Ac., y sentencia de 16 de diciembre de 2019, inconstitucionalidad 3-2019.

²³ Véase “Elaboración de presupuestos en tiempos de crisis. Guía para preparar el presupuesto de 2021”, Fondo Monetario Internacional, 29 de junio de 2020, disponible en línea: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bEE2tOr3ATIJ:https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/sp-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-for-preparing-the-2021-budget.ashx+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=us>

²⁴ Así se dijo, por ejemplo, en la sentencia de 19 de junio de 2020, controversia 2-2020.

Las normas sobre lineamientos presupuestarios son preceptos generales y de duración indeterminada, cuya finalidad es orientar el diseño del presupuesto y que deben ser observadas por el Órgano Ejecutivo cada vez que ejerce su función de planificación presupuestaria. Este tipo de normas, por su generalidad y abstracción, pueden ser creadas por la Asamblea Legislativa sin la iniciativa de ley del Órgano Ejecutivo y, por tanto, sin que implique interferir en sus competencias constitucionales presupuestarias²⁵. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que “[...] la Asamblea Legislativa no se encuentra vedada [...] a legislar en materia financiera, tributaria u otras afines [que] podrían tener incidencia en la preparación del presupuesto por parte del Ejecutivo [...] el Consejo de Ministros tiene iniciativa respecto de la Ley de Presupuesto, pero ello no excluye la iniciativa de ley de la Asamblea Legislativa en materia financiera en general”²⁶.

Las normas presupuestarias que se refieren al uso de fondos especiales tienen un nivel de concreción mayor que las anteriores y su finalidad es delimitar un uso dinerario para la satisfacción de una necesidad pública. A este tipo de normas es que se dirige el art. 225 Cn., al establecer que “[c]uando la ley lo autorice, el Estado, para la consecución de sus fines, podrá separar bienes de la masa de la Hacienda Pública o asignar recursos del Fondo General para la constitución o incremento de [p]atrimonios [e]speciales destinados a [i]nstituciones [p]úblicas”. Estas también pueden ser elaboradas y aprobadas por la Asamblea Legislativa sin la intervención del Órgano Ejecutivo, pues, aunque incidirán en la conformación de la ley de presupuesto general, no aluden a situaciones, ingresos o gastos específicos ni interfieren con la facultad de planificación y proyección presupuestaria de tal órgano de Estado.

Finalmente, las normas presupuestarias que forman parte de la ley general de presupuesto son las que determinan el uso de fondos públicos en cantidades concretas para gastos públicos específicos en un período financiero-fiscal. En tanto que no orientan la planificación presupuestaria, su existencia requiere de competencias concurrentes del Órgano Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa, en un marco de colaboración necesaria. En un primer momento, la preparación del proyecto del presupuesto general se encuentra a cargo del Consejo de Ministros —integrante del Órgano Ejecutivo (art. 150 Cn.)— para su presentación a la Asamblea Legislativa por lo menos tres meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal (art. 167 inc. 1º Cn.). En un segundo momento, es dicha Asamblea Legislativa la que, previo análisis y discusión en la comisión correspondiente y en su pleno, aprueba la ley que contiene el presupuesto; todo, de acuerdo con su potestad genérica de legislar (arts. 121 y 131 ord. 5º Cn.) y con la atribución estatuida en el art. 131 ord. 8º Cn., “[d]ecretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas”.

Esto ha sido reiterado en diversos pronunciamientos de este tribunal. Así, en la sentencia de la inconstitucionalidad 1-2010, ya citada, se sostuvo que el sentido de la coordinación de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia presupuestaria radica en la posibilidad de

²⁵ Ej., sentencia de controversia 1-2019, ya citada.

²⁶ Sentencia de 18 de abril de 2006, inconstitucionalidad 7-2005.

que el primero realice los actos jurídicos necesarios en el marco de la organización presupuestaria de las políticas y actividades públicas a desarrollarse en un determinado gobierno y, además, en el control democrático del segundo sobre la actividad financiera estatal. De esta manera, la Asamblea Legislativa no se limita a recibir y a aprobar mecánica y automáticamente el proyecto de presupuesto del Órgano Ejecutivo: “[e]l Ejecutivo propone una ley y el Legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, teniendo como límites únicamente los plasmados en la Constitución”.

En términos similares, en la sentencia de la controversia 1-2019, también previamente citada, se dijo que “[s]i bien la Asamblea Legislativa no tiene la competencia de elaborar la ley de presupuesto, sino la de analizar la propuesta presupuestaria del Órgano Ejecutivo para cada año fiscal, lo cierto es que sí puede introducir reglas concretas, modificar las que le son planteadas o eliminarlas en cada ley general de presupuesto. Sin embargo, dicha potestad legislativa está condicionada a la coexistencia con la potestad de planificación y dirección de las finanzas públicas conferida al Órgano Ejecutivo, por lo que aquella solo puede introducir reglas presupuestarias específicas en la ley presupuestaria de cada año fiscal, y habrá de hacerlo hasta que haya recibido y valorado el proyecto de ley proveniente del Ejecutivo. Por ello, para no impedir el ejercicio de las atribuciones normativas del Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa no podrá crear normas con contenido presupuestario que interfieran con la potestad de planificación presupuestaria concreta atribuida al Ejecutivo, que se manifiesta en el proyecto de presupuesto presentado anualmente [...] así como en los proyectos de reformas”.

VII. Indelegabilidad de funciones de los órganos constitucionales en materia presupuestaria.

Finalmente, es preciso señalar que la jurisprudencia constitucional²⁷ ha señalado que para evitar los riesgos que conlleva el monopolio del poder del Estado en una sola institución, la Constitución postula el principio de división de funciones como cláusula esencial de la organización estatal como República, que emana claramente del art. 86 Cn., del que se desprende, en primer lugar, que el poder político es uno solo; sin embargo, también queda claro que existen tres funciones estatales básicas, encomendadas a tres órganos diferentes, los que deben prestarse colaboración entre sí.

Así, la jurisprudencia constitucional también ha señalado 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. Estas atribuciones le habilitan para actuar legítimamente en el marco del Estado de Derecho, y fijan los límites en que debe ejercerse el poder público. *En consecuencia, ninguno de los órganos estatales puede desprenderse de las atribuciones que la Constitución le ha asignado y conferirla a otro de dichos órganos*²⁸, y tampoco puede negarse a cumplir las funciones que le corresponden.

En ese sentido, ninguno de los órganos competentes en materia presupuestaria puede

²⁷ Ej., sentencia de inconstitucionalidad 1-2010 Ac., ya citada.

²⁸ Sentencia de controversia 1-2019, precitada.

negarse a cumplir su cometido constitucional, pues ello implicaría una inconstitucionalidad por omisión. De tal forma, la Asamblea Legislativa no puede omitir analizar las propuestas hechas por el Órgano Ejecutivo, sino que está obligada a examinarlas, aunque no necesariamente a aprobarlas en el sentido en las que lo solicita dicho órgano. Del mismo modo, el Órgano Ejecutivo no puede omitir su intervención en la elaboración de las normas presupuestarias, máxime cuando sea requerido por la Asamblea Legislativa, en cuyo caso está obligado a concurrir y emitir su opinión respecto de los asuntos presupuestarios que le sean consultados. Así, únicamente en caso de que no concurriera, sin causa justificada para ello, se tendría por evacuada la consulta. Debiendo reiterarse que las atribuciones constitucionales en materia presupuestaria implican obligaciones constitucionales ineludibles para cada órgano estatal involucrado, y su incumplimiento también provocaría una vulneración constitucional.

VIII. Resolución de los motivos de la controversia.

1. Sobre el primero de los motivos del veto que se ha detallado, es decir, la supuesta transgresión al valor de la seguridad jurídica (art. 1 inc. 1° Cn.) que conlleva el D. L. n° 781/2020, esta sala advierte que aunque este motivo del veto tiene, aparentemente, un fundamento jurídico constitucional, lo que realmente aduce el Presidente de la República son los inconvenientes que produciría la entrada en vigencia del decreto mencionado en la ejecución de la política fiscal, por la reorientación de parte del destino de los fondos obtenidos mediante la colocación de títulos valores de crédito autorizados en el D. L. n° 640/2020, en específico, de los US\$400 millones que fueron destinados al refuerzo del presupuesto general de la nación, los cuales, según alega el funcionario, ya fueron transferidos o ejecutados, en su caso, en diversos programas y acciones por parte del gobierno. Se trata, pues, de un alegato sobre problemas derivados de la ejecución de ingresos fiscales provenientes de deuda pública y no de la transgresión a la seguridad jurídica, como valor y derecho constitucional.

Si bien la jurisprudencia ha admitido que el Presidente de la República puede alegar de forma simultánea en un veto —de manera expresa o encubierta— razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia (“veto mixto”), esta sala solo podría conocer y pronunciarse sobre las primeras, pues serían las únicas sobre las que habría un parámetro para enjuiciar la constitucionalidad del proyecto de ley, pero siempre que las razones de inconstitucionalidad se refieran a un control abstracto de la supremacía de la Constitución, lo cual no ocurre en este veto.

En todo caso, si alguna persona natural o jurídica particular —como un proveedor del sector público o un exportador que espera el pago de su devolución de IVA— se considera individual y directamente agraviado por algún efecto derivado del incumplimiento del D. L. n° 640/2020 o de la reorientación de fondos que establece el D. L. n° 781/2020, puede incoar el respectivo proceso constitucional de control concreto, pues ese sería el cauce adecuado para el conocimiento de afectaciones particulares a derechos fundamentales y no la controversia constitucional, proceso en el cual se realiza un control abstracto, esto es, en el que se analiza la compatibilidad o no de dos normas igualmente abstractas, sin perder de vista la peculiaridad del

carácter previo del control que en él se lleva a cabo. Por lo expuesto, es pertinente *sobreseer* esta controversia constitucional en lo relativo a la supuesta inobservancia a la seguridad jurídica (art. 1 inc. 1° Cn.).

2. En lo que concierne al veto del D. L. n° 781/2020 por la supuesta inobservancia al principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.), el Presidente de la República ha planteado simultáneamente un vicio de forma y uno de contenido. Cuando esta particularidad se ha suscitado en procesos de inconstitucionalidad, el criterio de esta sala ha sido analizar y resolver primero el vicio formal y solo si este es desestimado pasar a la resolución de los vicios sustantivos. La razón es que el análisis del vicio de forma persigue constatar la infracción a las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento de formación de la ley, por lo que si se advierte un defecto en su validez debe omitirse el análisis de los vicios de contenido —pues la pretensión ya sería estimable—²⁹.

Sin embargo, por tratarse este caso de un proceso de controversia en el que opera el control interorgánico, la intervención de este tribunal deberá ser más intensa, por lo que se conocerán y resolverán todos los vicios alegados en el veto presidencial, ya que si se revisara el vicio de forma sin entrar al análisis del de contenido, es muy probable que la Asamblea Legislativa, al conocer lo resuelto por esta sala, logre superar el defecto formal declarado, pero vuelva a incurrir en el vicio material a que se ha referido el Presidente de la República. Ello podría dar lugar a una nueva controversia ante esta sala sobre el mismo objeto, que puede evitarse al resolver de la manera detallada³⁰.

A. Vicio de forma.

Como primer vicio en este motivo, se ha argüido que el D. L. n° 781/2020 se aprobó sin la consulta o intervención del Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda. Sobre este punto, debe aclararse que aunque el decreto vetado no reforma la ley general del presupuesto sino que modifica los destinos de un decreto legislativo previo en el que se autorizó la emisión de títulos valores en concepto de deuda pública, sí contiene normas presupuestarias concretas sobre la asignación de recursos fiscales para gastos específicos, que, por tanto, incide en la potestad de planificación presupuestaria del Órgano Ejecutivo atribuida a este por el Constituyente (art. 226 primera parte Cn.) y, como tal, debía contar con la intervención de este último.

Según el resumen de la sesión plenaria n° 138, realizada el 26 de noviembre de 2020³¹, el pleno de la Asamblea Legislativa conoció del dictamen favorable n° 376 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, *cuya iniciativa fue dada por diputados del grupo parlamentario del partido político Alianza Republicana Nacionalista*. Así, la Asamblea Legislativa ha señalado que el decreto vetado está íntimamente relacionado con el D. L. n°

²⁹ Ej., sentencias de 31 de julio de 2009, de 30 de noviembre de 2011 y de 9 de febrero de 2018, inconstitucionalidades 78-2006, 11-2010 y 6-2016 Ac., respectivamente.

³⁰ Así se determinó a partir de la sentencia de 26 de febrero de 2020, controversia 2-2019.

³¹ Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/resumen/87B848B0-DDE4-40D8-9B91-B1AEC40BA0C7.pdf>

640/2020 —que reforma—, porque el Ministro de Hacienda presentó iniciativa de reforma al presupuesto general para la incorporación de US\$354,200,000.00, cantidad que forma parte del total autorizado en el decreto n° 640. Sin embargo, la propia Asamblea Legislativa ha reconocido que, de manera unilateral, al estudiar la solicitud hecha por el mencionado ministro, la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto *consideró la urgencia de incluir fondos* por US\$50 millones en el presupuesto 2020 para el pago de la contrapartida del programa FOMILENIO II que corresponde al gobierno salvadoreño y que vencía el 9 de septiembre de 2020, pues, de lo contrario, se paralizarían varios proyectos estratégicos de beneficio para el país. Asimismo, se consideraron las obligaciones legales de pagar US\$288, 200 millones a los municipios en concepto de FODES, por las cuotas pendientes de los meses de junio a diciembre de 2020, y US\$16 millones para veteranos militares y excombatientes correspondientes al ejercicio fiscal 2020.

Ahora bien, al comparar el contenido del decreto original y el de su reforma, se advierte que no solo se trata de la inclusión de otros rubros —pero manteniendo el contenido normativo del decreto originario en el que sí tuvo intervención el Ministro de Hacienda—, sino que implica la creación de normas palmariamente distintas, pues el decreto vetado regula el cambio de destino de los respectivos fondos para sufragar esos nuevos rubros, reduce el monto señalado para uno de los dos rubros del D. L. n° 640/2020, e incluso suprime uno de estos. De tal forma, vistas las claras diferencias en cuanto a montos y destinos de los fondos, se concluye que ambos decretos son normas medularmente distintas, como puede verificarse en la tabla que se adjunta a continuación:

Contenido normativo	D. L. n° 640/2020	D. L. n° 781/2020
Monto total	Cuatrocientos millones de dólares (\$400,000,000.00)	Cuatrocientos millones de dólares (\$400,000,000.00)
Pago de devolución de IVA	Cien millones de dólares (\$100,000,000.00)	No aparece tal rubro
Pago de obligaciones de proveedores privados del Estado	Trescientos millones de dólares (\$300,000,000.00)	Cuarenta y cinco millones ochocientos mil dólares (\$45,800,000.00)
Pago a FODES	No aparece tal rubro	Doscientos ochenta y ocho millones doscientos mil dólares (\$288,200,000.00)
Pago correspondiente a FOMILENIO	No aparece tal rubro	Cincuenta millones de dólares (\$50,000,000.00)
Pago de beneficios a veteranos y excombatientes	No aparece tal rubro	Dieciséis mil millones de dólares (\$16,000,000.00)

Entonces, visto que las normas de los decretos comparados tienen un alto grado de especificidad y permanencia temporal, y que hay una clara diferencia e incompatibilidad entre tales decretos, en virtud de los principios de planificación y equilibrio presupuestario, era

constitucionalmente requerida la intervención del Órgano Ejecutivo, y no puede interpretarse que la intervención que pudo haber tenido este en la elaboración del D. L. n° 640/2020 ha de extenderse a la reforma practicada mediante el D. L. n° 781/2020, pues —se reitera—, el contenido de ambos decretos es distinto. Y dado que *la Asamblea Legislativa ha señalado que la creación del decreto D. L. n° 781/2020 fue por iniciativa propia, sin que para ello haya mediado la solicitud o la consulta al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, este tribunal concluye que dicho ente no tuvo intervención en la reforma al D. L. n° 640/2020 que se realizó mediante el D. L. n° 781/2020, por lo que se inobservaron los principios de planificación y equilibrio presupuestario regulados en el art. 226 Cn., debiendo estimar el vicio de forma que sustenta este motivo de la controversia constitucional suscitada.*

B. Vicio de contenido.

Dirimido lo anterior, y no obstante ya se estableció la inconstitucionalidad por vicio de forma del decreto vetado, por las razones ya señaladas, se continuará con el análisis del restante vicio alegado contra el D. L. n° 781/2020, que consiste en que este ha distorsionado la asignación de los recursos presupuestarios obtenidos con base en el D. L. n° 640/2020. En cuanto a este argumento, debe señalarse que de los US\$1 mil millones autorizados en concepto de deuda pública en este decreto, los destinos que originalmente tenían los US\$400 millones a que se refiere el D. L. n° 781/2020 eran US\$100 millones para el pago a exportadores de la devolución de IVA y US\$300 millones para el pago de obligaciones de proveedores del sector privado del Estado de El Salvador. No obstante, al revisar el índice de los decretos legislativos correspondientes al año 2020³², se constata que, posterior al D. L. n° 640/2020, los recursos obtenidos por la gestión de ese empréstito por parte del Ministerio de Hacienda nunca fueron incorporados al presupuesto general de ese año mediante la correspondiente reforma a la ley que lo contiene —como lo requería el art. 12 inc. 1° del decreto n° 640—, y según lo regula el art. 131 ordinal 8° Cn., que exige que las reformas a la ley de presupuesto sean aprobadas por la Asamblea Legislativa. Y es que, debe tenerse en cuenta que el D. L. 640/2020 y el D. L. 781/2020 no implican reformas tácitas a la ley de presupuesto, sino que solo regulan la autorización para gestionar fondos y el destino de estos. Entonces, una vez gestionados los fondos correspondientes, de conformidad con los preceptos normativos citados, debía solicitarse la respectiva reforma del actual presupuesto, pero visto que tal actividad no se realizó, significa que, formalmente, esos fondos no fueron asignados para los destinados detallados.

En este sentido, la reorientación de los destinos del D. L. n° 640/2020 no constituye distorsión alguna al equilibrio presupuestario, pues se trata de la asignación de fondos que formalmente no habían sido introducidos previamente al presupuesto general —con independencia de que, en la práctica, el Órgano Ejecutivo haya gastado sin autorización legislativa las cantidades referidas, es decir, sin seguir el trámite de reforma presupuestaria respectivo, como lo requiere el art. 131 ord. 8° Cn.— y, además, porque asegura una fuente de financiamiento para los gastos de

³² Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/decretosporanio/2020/0>.

las partidas que reciben los US\$354 millones según se ha detallado (pago del FODES, de la contrapartida del FOMILENIO II y de cuotas pendientes de veteranos militares y excombatientes por el ejercicio fiscal 2020), que es, precisamente, lo que persigue el principio analizado. Por lo explicado, no existe violación al equilibrio presupuestario como se ha argüido, *debiendo desestimarse* este motivo del veto.

C. Resuelto lo anterior, es oportuno aclarar que la declaratoria de inconstitucionalidad del D. L. n° 781/2020 por vicio de forma, no implica de manera alguna que esta sala le reste importancia a los rubros previstos en dicho decreto, ni que le dé preferencia a los regulados en el D. L. n° 640/2020, sino que únicamente responde a su rol de garante de la supremacía constitucional, en este caso, respecto de la competencia normativa en materia presupuestaria otorgada al Órgano Ejecutivo, que fue invadida por la Asamblea Legislativa, específicamente por haber emitido normas presupuestarias específicas, cuya creación requería la intervención del Órgano Ejecutivo, sin haberle consultado a dicho órgano estatal. Sin embargo, es preciso que los rubros previstos en el decreto vetado sean atendidos con la urgencia que ameriten, mediante el procedimiento constitucional respectivo, que involucra la intervención del Órgano Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa, según las competencias constitucionales que le corresponden a cada uno en materia presupuestaria.

D. Asimismo, es preciso reiterar que ninguno de los órganos competentes en materia presupuestaria puede negarse a cumplir su cometido constitucional, pues ello implicaría una inconstitucionalidad por omisión. Por tanto, la Asamblea Legislativa no puede omitir analizar las propuestas presupuestarias hechas por el Órgano Ejecutivo, sino que está obligada a examinarlas. Del mismo modo, el Órgano Ejecutivo no puede omitir su intervención en la elaboración de las normas presupuestarias, máxime cuando sea requerido por la Asamblea Legislativa, en cuyo caso está obligado a concurrir ante esta y emitir su opinión respecto de los asuntos presupuestarios que le sean consultados.

VIII. Efectos de la sentencia.

En tanto que se ha estimado el motivo de forma planteado, debe entenderse que el D. L. n° 781/2020 no completó el proceso constitucional para convertirse en ley; por tanto, las reformas que pretendía realizar al D. L. n° 640/2020 no llegaron a efectuarse, sino que se mantiene la vigencia del mencionado decreto en los términos en que fue aprobado. Asimismo, debe señalarse que el citado D. L. n° 640/2020 no ha sido incorporado a la ley de presupuesto del Estado, pues no se han practicado las reformas respectivas para tal efecto.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en los artículos 138 y 174 de la Constitución, en nombre de la República de El Salvador, esta sala **FALLA**:

1. *Sobreséese* en la presente controversia constitucional iniciada contra el Decreto Legislativo n° 781, aprobado por la Asamblea Legislativa el 26 de noviembre de 2020, por la vulneración al valor de la seguridad jurídica reconocido en el artículo 1 inc. 1° de la Constitución. La razón es que aunque este motivo del veto tiene, aparentemente, un fundamento jurídico

constitucional, lo que realmente aduce el Presidente de la República es la inconveniencia de la entrada en vigencia del decreto mencionado en la programación y ejecución de la política fiscal, por la reorientación de parte del destino de los fondos obtenidos mediante la colocación de títulos valores de crédito autorizados en el Decreto Legislativo n° 640, de 5 de mayo de 2020.

2. *Declárase* que el Decreto Legislativo n° 781, aprobado por la Asamblea Legislativa el 26 de noviembre de 2020, *es inconstitucional por vicio de forma*, en los términos expuestos en esta sentencia, por infringir los principios de planificación y equilibrio presupuestario establecidos en el artículo 226 de la Constitución. La razón es que el Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda no tuvo intervención en la reforma al Decreto Legislativo n° 640, de 5 de mayo de 2020, no obstante que este regula normas presupuestarias específicas, cuya emisión requiere la intervención de dicha autoridad, que está obligada a concurrir a la Asamblea Legislativa o a sus comisiones cuando sea convocada para atender aspectos presupuestarios; si no concurriere sin causa justificada, se tendrá por evacuada la consulta.

3. *Declárase* que en el Decreto Legislativo n° 781, aprobado por la Asamblea Legislativa el 26 de noviembre de 2020, *no existe la inconstitucionalidad por vicio material alegada* respecto del principio de equilibrio presupuestario establecido en el artículo 226 de la Constitución. La razón es que la reorientación de los destinos de este último decreto mencionado no constituye distorsión alguna al equilibrio presupuestario, pues se trata de la asignación de fondos que formalmente no habían sido introducidos previamente al presupuesto general y que establecen una fuente de financiamiento para los gastos de las partidas que reciben dicho refuerzo presupuestario.

4. Al haberse estimado el motivo de forma planteado, el Decreto Legislativo n° 781, de 26 de noviembre de 2020, no llegó a convertirse en ley, por lo que la reforma del Decreto Legislativo n° 640, de 5 de mayo de 2020 que regulaba, no surtió efecto alguno, de manera que continúa vigente el aludido Decreto Legislativo n° 640, en los términos en que fue aprobado y con los efectos que le son propios, que no implican una reforma al presupuesto en ejecución.

5. *Certifíquese* la presente sentencia al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, para su conocimiento y efectos consiguientes.

6. *Notifíquese*.

“”””-----
-----A. PINEDA-----C.S. AVILÉS-----C. SÁNCHEZ ESCOBAR-----
M. DE J. M. DE T.-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES
MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----
E. SOCORRO C.-----RUBRICADAS-----””””

to razonado en contra del Magistrado Aldo Enrique Cáder Camilot.

Considero que los motivos de la controversia constitucional promovida por el Presidente de la República contra el Decreto Legislativo n° 781, de 26 de noviembre de 2020 (D. L. n° 781/2020) —por el cual se reforma el Decreto Legislativo n° 640, de 5 de mayo de 2020 (D. L. n° 640/2020), publicado en el Diario Oficial n° 89, tomo 427, de esa misma fecha, en el sentido de reorientar parte del destino de los fondos obtenidos con el empréstito voluntario ahí autorizado—, tuvieron que haber sido rechazados de manera liminar, por las razones siguientes:

1. En primer lugar, porque el motivo de la controversia relativo a la supuesta transgresión al valor de la seguridad jurídica (art. 1 inc. 1° Cn.) claramente se basa en razones de inconveniencia política con respecto a la entrada en vigencia del D. L. n° 781/2020, y no en un desacuerdo sobre la interpretación de un precepto constitucional o sobre la vulneración de la supremacía de la Constitución, que es lo propio de una controversia constitucional³³. Como se observa de los escritos presentados por el Presidente de la República —en el que promueve la controversia y en el que responde a la audiencia del art. 138 Cn.—, la discrepancia con el contenido del decreto vetado en este motivo consiste en que la reorientación de los fondos provenientes del empréstito autorizado en el D. L. n° 640/2020 sería contrario a los programas y acciones tendentes a la reactivación del sector económico que supuestamente lleva a cabo el Gobierno de la República, todo lo cual tiene como trasfondo el conflicto que el Órgano Ejecutivo tiene con las fracciones de oposición en la Asamblea Legislativa por la fuente de financiamiento para el pago de la última contrapartida del programa FOMILENIO II y de las cuotas adeudadas en concepto de FODES a los municipios en el año 2020. Y este es un mero desacuerdo político, por lo que este motivo debió haber sido rechazado de manera inicial por la deficiencia explicada.

2. Por otra parte, en lo atinente al alegato de que el D. L. n° 781/2020 vulnera el principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.), considero que el argumento del Presidente de la República en este motivo es inconsistente en el vicio de forma y en el vicio de contenido, de manera que también tuvo que haberse declarado improcedente en el examen inicial del escrito que promovió la presente controversia constitucional. En cuanto al vicio formal, es decir, la aprobación del D. L. n° 781/2020 supuestamente sin la intervención del Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, fue un hecho público que el anterior titular del Ministerio de Hacienda solicitó a la Asamblea Legislativa la incorporación al presupuesto general de 2020 de los US\$354.2 millones, los cuales se reorientaron en el decreto vetado, y que incluso el actual Ministro de Hacienda acudió

³³ Al establecer la diferencia entre el veto por inconveniencia y el veto por inconstitucionalidad, este tribunal ha sostenido que el primero “[...] es una exposición de razones no constitucionales, sino políticas, sociales, económicas o de otra índole, por las que el presidente se opone a la voluntad legislativa. Esto significa que no comparte el acuerdo político alcanzado por la Asamblea Legislativa, demandándoles que lo reconsideren escuchando sus razones” (sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018). Y, como se recordó en esa misma sentencia, “[...] la Sala de lo Constitucional no debe intervenir para zanjar el debate abierto por el desacuerdo político que implica un veto por inconveniencia, ya que obedece a razones extraconstitucionales que impedirían la aplicación de un parámetro normativo constitucional y que, por tanto, desnaturalizaría la esencia de este control que difiere del de orden político precisamente por el parámetro usado para su ejercicio”.

a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto para discutir la asignación de dichos fondos, dando la iniciativa para la correspondiente reforma a la ley presupuestaria. Esto implica que el Órgano Ejecutivo sí tuvo intervención y fue consultado sobre la gestión de la cantidad señalada, con independencia de que la Asamblea Legislativa decidiera el destino final de la misma, según su atribución constitucional y legal (arts. 131 ord. 8° Cn., y 38 de Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado).

En lo concerniente al vicio de contenido, esto es, la presunta distorsión que provocará el D. L. n° 781/2020 en la asignación de recursos en el presupuesto fiscal 2020, resulta evidente que aunque en sus informes dicho funcionario asevera que la reorientación de los destinos de parte de los recursos obtenidos por el D. L. n° 640/2020 afectará programas gubernamentales y provocará desequilibrio en las finanzas públicas, no especifica cuáles son las partidas y rubros de gastos del presupuesto general de 2020 que se afectarían —más allá de la referencia vaga de ciertas obligaciones adquiridas— en relación con las fuentes de financiamiento que se verán modificadas o suprimidas por el decreto vetado, lo cual impide apreciar la violación al equilibrio presupuestario argüido. Este requisito es de ineludible cumplimiento cuando el reproche de inconstitucionalidad se dirige a cuestionar la incoherencia entre fuentes de financiamiento y rubros de gasto público aprobados en la ley del presupuesto general, sobre todo cuando quien eleva la queja ante este tribunal es el titular del Órgano de gobierno que, según la Constitución, tiene la atribución de dirigir las finanzas públicas y de conservar el equilibrio presupuestario (art. 226 primera parte Cn.).

El haber omitido señalar las partidas y rubros que supuestamente quedarán sin financiamiento por la reorientación de fondos aprobada en el D. L. n° 781/2020 es, además, inexcusable, debido a que el Ministerio de Hacienda, que forma parte del Órgano Ejecutivo y que es el responsable de la política financiera y presupuestaria del sector público y de asegurar el equilibrio de las finanzas públicas de acuerdo con el art. 4 letras a, c y e de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, es el ente encargado de la ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto y quien podría determinar con detalle las partidas del documento presupuestario subestimados, sobreestimados o desfinanciados, en su caso.

En conclusión, la presente controversia debió ser rechazada *in limine* o, en el peor de los casos, sobreseída en su desarrollo.

“”””-----
-----A. E. CÁDER CAMILOT-----
-----PROVEÍDO POR EL SEÑOR MAGISTRADO QUE LO SUSCRIBE-----
-----E. SOCORRO C.-----RUBRICADAS-----””””