

25-2017

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las once horas del día siete de abril de dos mil diecisiete.

Analizada la demanda presentada por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza, mediante la cual solicita la inconstitucionalidad de la Ley del Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales (contenida en el Decreto Legislativo n° 590, de 18-I-2017, publicado en el Diario Oficial n° 22, tomo 414, de 1-II-2017 —en adelante “Ley de Presupuesto 2017”—), por la supuesta vulneración del art. 227 Cn.; y el escrito presentado el 31-III-2017, por medio del que aduce algunas razones para justificar la medida cautelar pedida en la demanda; se hacen las siguientes consideraciones:

I. El peticionario alega una inconstitucionalidad por vicio de contenido, que fundamenta en la “violación de los principios constitucionales presupuestarios de universalidad y unidad” pues en la Ley de Presupuesto 2017 no se prevé la totalidad de los gastos que debe erogar el Estado en el presente año; y porque el presupuesto no se encuentra en un único documento.

1. En referencia al principio de universalidad, el solicitante expone que en la Ley de Presupuesto 2017 “no se consignan todos los gastos que, indefectiblemente, por obligación legal, deberá afrontar el Estado salvadoreño en el año 2017” dado que algunas asignaciones presupuestarias se han incorporado con un valor “neto”. En torno a ello, plantea dos supuestos configurativos de la contravención constitucional. Por un lado, dice que se han omitido absolutamente algunos gastos en el presupuesto, en la medida que “la magnitud del monto o magnitud del gasto es meramente simbólica, sin sentido económico y/o jurídico”. Y, por el otro, considera que se produce porque la cuantía fijada para cubrirlos es “inconsistente con la realidad”, es decir, “las cifras consignadas en concepto de dichos gastos son inverosímiles”.

El actor estima que la inconstitucionalidad se evidencia en los siguientes rubros presupuestarios: “Financiamiento al Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público”, “Financiamiento al Régimen de Pensiones de Previsión Social de la Fuerza Armada”, “Devolución IVA Exportadores” y “Devolución Impuesto Sobre la Renta”.

A. En lo que respecta al primer rubro, alude al contenido del art. 4 de la Ley de Presupuesto 2017, describiendo que el monto total asignado para cubrir tal obligación es de \$ 1 000, según se detalla en el rubro 0700 Ramo de Hacienda, B. Asignación de Recursos, 3. Relación Propósitos con Recursos Asignados, 19 Financiamiento al Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público. No obstante, expone que el precepto legal prescribe que se transferirá un estimado de \$ 230 000 000. De acuerdo con

esto, para el actor no se incluyó “un gasto estatal ineludible, previsible en magnitud y época de pago”, lo que significa “omitir totalmente un gasto estatal que con anticipación se sabe, de acuerdo a las leyes vigentes, se devengará y deberá desembolsarse en el transcurso del 2017”. De ahí que exista una clara intención del Órgano Legislativo de incurrir en fraude a la Constitución porque dicha autoridad reconoce un gasto estimado, pero el monto fijado en la partida correspondiente “no será suficiente para cubrir el gasto en concepto de costo previsional”. En consecuencia, dicho gasto “no está incluido” o, lo que es igual, se omite “la inclusión de los gastos totales y sus importes brutos en el documento presupuestario”.

B. Sobre el segundo rubro, el actor manifiesta que, de acuerdo con el contenido del art. 13 de la LP-2017, el monto total asignado para cubrir tal obligación es de \$ 1 000 según se detalla en el rubro 0700 Ramo de Hacienda, B. Asignación de Recursos, 3. Relación Propósitos con Recursos Asignados, 13 Obligaciones Generales del Estado, 11 Financiamiento al Régimen de Pensiones de Previsión Social de la Fuerza Armada. Sin embargo, el artículo citado establece que se transferirá un estimado de \$ 52 000 000, lo que significa que el Órgano Legislativo omitió incluir en el presupuesto para el año 2017 “un gasto que se conoce, con anticipación”, de modo que lo considera una infracción al art. 227 Cn. porque no se incluyó “los gastos totales y sus importes en el documento presupuestario”.

C. En lo concerniente al tercer rubro, el peticionario estima que la partida 0700 Ramo de Hacienda, B. Asignación de Recursos, 3. Relación Propósitos con Recursos Asignados, 13. Obligaciones Generales del Estado Obligaciones, 05 Devolución IVA a Exportadores, tiene un monto total asignado de \$ 20 000 000, pero dicha cantidad es “inconsistente con la realidad” e “incompatible con la mínima labor de planificación financiera” ya que, a través del adecuado ejercicio matemático y de proyección económica, la cantidad que debería haberse reconocido es “absolutamente previsible”, por lo que la consignada en el presupuesto será “indefectiblemente insuficiente para cubrir el gasto”. Y es que, a partir de la proyección que realiza —derivada del promedio simple de los años 2008 a 2016—, para cubrir la obligación consignada en dicha cuenta se requieren de \$ 160 415 555, lo que no varía sustancialmente si el período de tiempo comprende únicamente del año 2012 a 2016.

Por tanto, aseveró que “no se ha previsto en la Ley de Presupuesto 2017, todo el gasto que razonablemente cabe esperar se incurrirá en concepto de Devolución IVA a Exportadores”, lo cual entiende como una “violación al principio de unidad presupuestaria”. Pero, en caso que se considere que la cantidad establecida para dicho rubro tiene un carácter neto, ello implicaría la infracción al principio de universalidad presupuestaria en tanto que “las cifras a consignar en el presupuesto estatal deben ser brutas, no netas”.

D. Por último, en cuanto al rubro identificado como 0700 Ramo de Hacienda, B. Asignación de Recursos, 3. Relación Propósitos con Recursos Asignados, 13. Obligaciones Generales del Estado Obligaciones, 09 Devolución Impuesto Sobre la Renta, dice que tiene un monto total asignado de \$ 13 001 000, considerando al respecto que la cifra asignada para cancelar tal obligación estatal no es suficiente pues, ateniendo a la estimación descrita en la demanda —que asciende aproximadamente de \$ 45 330 000—, dicha cantidad monetaria “será clara e inevitablemente insuficiente para cubrir el gasto”. En consecuencia, expresa que “no se ha previsto en la Ley de Presupuesto 2017 [...] todo el gasto que razonablemente cabe esperar se incurrirá en concepto de Devolución ISR”, lo que constituye una “violación al principio de unidad presupuestaria”. Pero, aclara que, en el supuesto que la cantidad establecida para dicha cuenta tenga un carácter neto, supondría la vulneración al principio de universalidad presupuestaria debido a que “las cifras a consignar en el presupuesto estatal deben ser brutas, no netas”.

De acuerdo con las anteriores alegaciones, el demandante entiende que se ha omitido prever en el cuerpo normativo cuestionado “todos los gastos que deberá afrontar el Estado en el año 2017” pues no se han incorporado “cuatrocientos treinta millones de dólares” —únicamente en las obligaciones que se han descrito—. De este modo, la falta de recursos para cubrir los rubros descritos en la presente decisión alcanza el “8.8%” del presupuesto, situación que “*no incide únicamente en relación a las partidas o asignaciones presupuestarias específicas [...], sino que afecta a todo el presupuesto estatal*” —las itálicas son del tribunal—, por lo que pide la declaratoria de inconstitucionalidad de la LP-2017.

2. Por otra parte, el ciudadano Anaya Barraza solicitó la suspensión de los efectos jurídicos de la LP-2017. Para ello, se refirió a los presupuestos de las medidas precautorias: apariencia de buen derecho, peligro en la demora y la existencia de un interés jurídico relevante.

Con relación al primero, explica que se ha “acreditado una razonable y verosímil relación de la infracción constitucional realizada con motivo del acto legislativo impugnado” dado que la ley objeto de control ha “omitido la previsión y la autorización de gastos de manera exacerbada, por monto aproximado superior a los [\$ 230 000 000]” lo que transgrede el art. 227 Cn. En cuanto al segundo, explica que con la ejecución del LP-2017 “se está consolidando una violación constitucional” porque se aplica una normativa que contraviene los principios presupuestarios de universalidad y unidad, con el subsecuente incumplimiento de las obligaciones por el no pago de “deuda previsional” y “pensiones de la Fuerza Armada” lo cual afecta la subsistencia de los ciudadanos pensionados. Y, en lo relativo al tercero, aclara que la medida precautoria peticionada no altera “la operatividad de las tareas estatales ni se suspende ni se afecta” ya que “las entidades estatales continúan funcionando de acuerdo al presupuesto estatal probado y ejecutado 2016” en aplicación del

art. 38 inc. 2º de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Sobre este último aspecto, el accionante explica que “no por evitar una especulativa dificultad de la operatividad del Estado debe admitirse que se continúen produciendo y consolidando prácticas claramente contrarias a la Constitución, como la sobreestimación de ingresos y la subestimación de egresos”.

II. De acuerdo con lo expuesto por el peticionario, corresponde determinar si las condiciones necesarias para el inicio del proceso de inconstitucionalidad han sido satisfechas.

1. Al entrar al análisis de la presunta infracción de los principios presupuestarios invocados, esta sala considera que el pretensor ha logrado identificar adecuadamente los elementos del control de constitucionalidad indispensables para que en el presente proceso constitucional se emita una sentencia de fondo pues, además de fijar con precisión el contenido del parámetro —art. 227 Cn.— y objeto de control —Ley de Presupuesto 2017—, expuso claramente los motivos de inconstitucionalidad con arreglo a los cuales justifica la pretensión, que giran en torno al quebrantamiento de dos principios presupuestarios. En el primero, alega que LP-2017 —en lo relativo al Financiamiento al Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público y al Financiamiento al Régimen de Pensiones de Previsión Social de la Fuerza Armada— viola el principio de universalidad debido a que la Asamblea Legislativa omitió incluir el gasto total y su importe bruto en el presupuesto. En el segundo, afirma que el objeto de control —en cuanto a los gastos de Devolución IVA a Exportadores y la Devolución Impuesto Sobre la Renta, se refiere—, no incluye los gastos que razonablemente deberán pagarse en concepto de devolución de impuestos ya que el monto autorizado para cubrirlo no es consistente con la realidad, lo que implica la contravención del principio de unidad —y eventualmente alega la infracción al principio de universalidad—. En consecuencia, la demanda se *admitirá* en cuanto a este motivo.

2. Ahora bien, considerando que los principios presupuestarios invocados por el actor como parámetros de control son de naturaleza instrumental con respecto al principio de nivelación o equilibrio presupuestario, este tribunal advierte que aunque el peticionario no lo mencione de forma expresa, la formulación de los argumentos evidencia que el presupuesto carece de la provisión suficiente de recursos económicos para pagar las obligaciones del Estado en los rubros indicados.

Expuesto lo anterior, debe recordarse que la congruencia es un principio constitucional que es aplicable a todo proceso jurisdiccional y no jurisdiccional. En la jurisprudencia constitucional se ha dicho que “... es uno de los principios procesales que afectan cualquier proceso jurisdiccional o procedimiento administrativo” —sentencia de 11-VII-2008, Amp. 291-2007—. En esa línea, por regla general, las actuaciones de este tribunal están limitadas por dicha norma. Así lo ha indicado esta sala, al explicar que “... el

proceso se encuentra articulado por una serie progresiva de actos que deben guardar necesaria correspondencia entre sí; tal circunstancia se comprueba con mayor claridad a través del principio de congruencia, que rige la actuación de este tribunal, en el entendido de que este principio [...] obtiene su concreción en el proveído final del juzgador, entendiéndose la sentencia definitiva, ya que es el momento que representa, frente a la tutela efectiva y normal de los derechos de los gobernados, la obligación de circunscribirla a la pretensión del actor” —sentencia de 28-II- 2000, Inc. 106-2000—. Pero, la singularidad del papel democrático que este tribunal posee y las funciones que la Constitución está llamada a cumplir impiden la aplicación rígida y estricta del principio de congruencia en el proceso de inconstitucionalidad —sentencia de 13-VII-2016, Inc. 35-2015—. Por ello, es inadmisibles que el principio de congruencia constituya obstáculo a la función de la defensa de los derechos fundamentales y la supremacía constitucional pues debe recordarse que esta institución procesal está orientado para beneficiar a los justiciables y no para perjudicarlos.

De esta manera, cabe recordar que desde la sentencia de 14-XII-1995, Inc. 17-95, se dijo que el art. 6 n° 3 de la Ley de Procedimientos Constitucionales —o LPC— “... prescribe como requisito de la demanda, la exposición de los motivos en que se hace descansar la inconstitucionalidad, precisamente por ser los mismos la causa de la pretensión. En consecuencia, precisamente los motivos de inconstitucionalidad [...] que se alegan en la demanda constituyen los límites de la congruencia de la sentencia definitiva. Esta congruencia, sin embargo, no debe entenderse como la plena pasividad o abdicación de la Sala de lo Constitucional ante evidentes actuaciones inconstitucionales de las entidades estatales...” Y ello se fundó en que “... la congruencia, en los procesos constitucionales, presenta perfiles más amplios que en los procesos comunes...”.

De ahí que uno de los supuestos de flexibilización del principio de congruencia se produce cuando se desestima el motivo de inconstitucionalidad alegado contra una norma o acto normativo por violación a una norma constitucional, pero persiste la incompatibilidad entre una y otra por una razón diversa. Dado que todo problema interpretativo ha de partir de la consideración de la Ley Fundamental en su conjunto, y no de la atención exclusiva y aislada de sus preceptos, sumados a los argumentos ya expresados, relativos a la singularidad del papel democrático y al carácter de guardián de la Constitución que este tribunal posee así como por las funciones que la Constitución está llamada a cumplir, justifican el análisis constitucional de parte de esta sala, aunque ello no coincida exactamente con el que fue planteado originalmente por el interesado.

3. Por las anteriores razones y de acuerdo a los argumentos del accionante, se *admitirá* la demanda en contra de la Ley de Presupuesto 2017 para controlar también la posible inconstitucionalidad por conexión de dicha ley en relación con las exigencias derivadas del principio del equilibrio presupuestario —art. 226 Cn.— como límite material

de la actividad legislativa en materia presupuestaria, para lo cual deberán tomar en cuenta las siguientes consideraciones.

La jurisprudencia constitucional ha estimado que el presupuesto estatal es la estimación financiera de los recursos que se espera recibir en un ejercicio fiscal determinado y de las erogaciones a realizar con los mismos —sentencia de 25-X-2004, Inc. 26-2004—. Desde esta perspectiva, el presupuesto se entiende como el documento normativo que ordena el ciclo de ingresos y egresos del Estado, mediante el cual se busca distribuir eficiente y equilibradamente los recursos de la Administración Pública en un período de tiempo determinado; y como un instrumento de planificación estratégica y económica, pues es el instrumento para el efectivo cumplimiento de los fines estatales —sentencia de 4-XI-2011, Inc. 15-2011—.

En línea con lo anterior, cabe recordar que, de conformidad con el art. 226 Cn., “[e]l Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado”. Así, salvo las excepciones constitucionalmente previstas, el Órgano Ejecutivo es el encargado de estructurar las diferentes fuentes de ingresos del Estado —para satisfacer necesidades y cumplir con sus fines— y el gasto público —para sufragar el gasto funcional u operativo y realizar inversión en obras sociales o de desarrollo—. De esta forma, la disposición citada impone un mandato de armonización para que, a través de una ley ordinaria, exista un balance en la previsión de los gastos que realizará el Estado en el ejercicio fiscal y de los ingresos que para ellos dispondrá, es decir, el principio de equilibrio presupuestario, como uno de los límites que debe respetar el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa —art. 131 ord. 8° Cn.— en la elaboración, control previo y emisión del presupuesto del Estado.

La concepción meramente formal de este principio indica que los gastos presupuestados deben estar financiados en su totalidad por los ingresos públicos ordinarios previstos, sin que puedan elaborarse o aprobarse presupuestos con déficit inicial, esto es, sin el financiamiento correspondiente. Sin embargo, desde un punto de vista material, y desvirtuada la hipotética paridad matemática contable de ingresos y gastos, el equilibrio presupuestario supone, sin ánimo de exhaustividad: (i) que los gastos ordinarios del Estado deben ser financiados 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 extraordinaria— están previstos para financiar gastos extraordinarios o de inversión; y (ii) que las instituciones públicas tengan, en la medida de las posibilidades, los recursos para ejercer las funciones que el ordenamiento jurídico les ha atribuido ya que en este supuesto el principio de equilibrio presupuestario condiciona la capacidad de decisión en los órganos públicos de la configuración y aprobación en materia presupuestaria, lo que supone tutelar el normal

funcionamiento de las instituciones que conforman el Estado. Desde tal perspectiva, si bien los Órganos Ejecutivo y Legislativo cuentan con un margen de apreciación en la asignación de recursos a las instituciones públicas, cuando elaboran y aprueban el presupuesto, tal libertad no es absoluta.

En ese sentido, el principio de equilibrio presupuestario —art. 226 Cn.— pretende evitar el riesgo de un desorden o emergencia presupuestal, en donde no exista armonía entre el ingreso y el gasto; el endeudamiento público no proporcionado con la capacidad económica del Estado, como medida de prudencia política y de seguridad económica; y, asimismo, que las instituciones públicas cuenten con los fondos que razonablemente les permita cumplir sus atribuciones. Por ello, sin perjuicio del error en la previsión de recursos o la merma de estos por circunstancias sobrevinientes —como situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y que perjudiquen gravemente la situación financiera estatal—, el incumplimiento de esta regla de la disciplina presupuestaria es susceptible de calificarse como desequilibrio presupuestario intencional, deliberado o ineludiblemente previsto, que se manifiesta en el diseño y proceso de ejecución del presupuesto, ya sea en el supuesto de su desfinanciamiento relevante o en la irrazonable distribución de los recursos públicos.

III. 1. Por otra parte, el ciudadano Anaya Barraza solicitó la suspensión de los efectos de la Ley de Presupuesto 2017. Por ello, es necesario efectuar algunas consideraciones para dar respetar a dicha petición.

A. La jurisprudencia de esta sala ya ha determinado —resolución de 16-IX-2003, Inc. 4-2003— que los presupuestos para la adopción de medidas precautorias consisten en la probable existencia de un derecho amenazado y el daño que ocasionaría el desarrollo temporal del proceso para darle cumplimiento a la sentencia. Así, se afirmó que en el proceso de inconstitucionalidad procede la adopción de una medida cautelar cuando el demandante plantea motivos de inconstitucionalidad cuyos argumentos sean suficientemente convincentes para que esta sala considere que se encuentra ante la probable existencia de una disposición constitucional violada, y que tal apreciación se vea acompañada de la posibilidad de que la sentencia, en el eventual caso de ser estimatoria, viera frustrada su incidencia en la realidad, como por ejemplo cuando el objeto de control del proceso son normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada a un espacio de tiempo que pueda agotarse durante el transcurso del proceso, haciendo nugatorio lo dispuesto en la sentencia definitiva. Además, conforme se señaló en la resolución de 15-VII-2013, Inc. 63-2013, es posible añadir otro presupuesto sustancial para la adopción de una medida cautelar en un proceso de inconstitucionalidad. Se trata de la ponderación del *interés público relevante* que valora el perjuicio irreparable que pudiera ocasionar tanto la no aplicación de la medida cautelar —esto es, la continuación de la vigencia de la ley o

disposición impugnada—, como el que podría ocurrir con su adopción —es decir, por el acuerdo de suspensión de la vigencia del objeto de control—.

B. En ese sentido, esta sala considera que no debe adoptarse la medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos del objeto de control. Las razones que sustentan tal posición son las siguientes. En primer lugar, la pretensión de inconstitucionalidad tiene un grado de verosimilitud suficiente para que el reproche constitucional alegado sea resuelto por medio de una sentencia definitiva. Es decir, aparentemente hay principios presupuestarios vulnerados y que pudieran resultar estimados en la sentencia.

En segundo lugar, que durante la tramitación del proceso de inconstitucionalidad pueden producirse efectos jurídicos que serían de imposible o difícil reparación por medio de una eventual sentencia estimatoria, tales como la consolidación de situaciones jurídicas derivadas de la ejecución de la LP-2017 y la afectación a la subsistencia de los ciudadanos que dependen de los fondos que deben otorgarse para los rubros presupuestarios referentes al ámbito pensional indicados por el peticionario —ya que conforme a los arts. 4 y 13 de la Ley de Presupuesto 2017 no se han identificado las fuentes de financiamiento para dichas áreas—, aspecto que fue ampliado por el peticionario en el escrito presentado el 31-III-2017.

Sin embargo, esta sala considera que la suspensión provisional de la LP-2017 implicaría una afectación directa al funcionamiento ordinario de las instituciones públicas que tienen a su cargo la tutela de derechos fundamentales —por ejemplo, en los rubros de salud, educación, seguridad pública—. Además que a esta fecha ya se han consolidado situaciones jurídicas bajo la ejecución del presupuesto general de este ejercicio fiscal, lo que permite inferir que la adopción de la medida cautelar requerida por el ciudadano Anaya Barraza provocaría una afectación al interés público relevante. En tal sentido, al no cumplirse uno de los presupuestos señalados, la emisión de la medida solicitada debe declararse no ha lugar.

IV. Por otra parte, debe mencionarse que en esta sala se tramita el proceso de inconstitucionalidad con referencia 1-2017, iniciado por demanda presentada por el ciudadano Daniel Eduardo Olmedo Sánchez, en el cual se analiza la inconstitucionalidad del art. 5 de la Ley de Presupuesto 2017, por la supuesta vulneración al art. 148 inc. 2° Cn., por lo que es necesario hacer ciertas consideraciones al respecto.

1. Primero, es preciso señalar que la LPC carece de un régimen relativo a la acumulación de pretensiones y de procesos, por lo que debe aplicarse supletoriamente el régimen general previsto en el Código Procesal Civil y Mercantil —en adelante, CPCM—, a tenor de lo que indica su art. 20. Esta regulación, naturalmente, debe ser adaptada o acomodada a la necesidad de protección a la Constitución que los procesos constitucionales están destinados a otorgar. Este cometido puede lograrse sólo si la adaptación procesal lo permite.

La acumulación debe decretarse cuando se estén tramitando diversos procesos por separado, pero que entre objetos procesales de cada uno de ellos exista una conexión material o jurídica, o de ambas características a la vez, de tal manera que, si dichos trámites no se acumularan, podrían emitirse sentencias con fundamento o pronunciamientos contradictorios o incompatibles. Existe conexión cuando uno de los elementos de la pretensión comparte una identidad en el reclamo. En el proceso de inconstitucionalidad esta conexidad se presenta cuando las impugnaciones versan sobre la misma disposición jurídica —o cuerpo jurídico— o a partir de la misma disposición constitucional, o ambas a la vez, a propósito de motivos de inconstitucionalidad estrechamente relacionados. Ante cualquiera de estos supuestos de acumulación de procesos de inconstitucionalidad, debe aplicarse el procedimiento previsto en el CPCM, *en lo que fuera pertinente*.

Los arts. 113 a 115 CPCM regulan el procedimiento que debe tramitarse para decidir el incidente de acumulación de procesos ante un mismo tribunal, cuando ello ha sido pedido por la parte. Sin embargo, no existe un apartado expreso que regule el supuesto de acumulación acordada de oficio por el tribunal, situación que no impide realizar una integración y, por ello, aplicar el procedimiento establecido en tales preceptos para colmar esta laguna. Así, cuando el tribunal advierta de oficio que entre los objetos procesales existe una conexión fáctica o jurídica, dará audiencia a las partes y demás intervinientes en el proceso, para que en el plazo común de tres días formulen alegaciones sobre la acumulación, si ese fuera el caso; transcurrido dicho plazo o recibidas las alegaciones respectivas, el tribunal decretará la acumulación.

Esta oportunidad que se concede a las partes, para que aleguen lo que consideren pertinente con respecto a una posible acumulación, es razonable porque en cada uno de los procesos que se pretenden acumular existen, en principio, dos posiciones antagónicas. Por una parte, el demandante, que se autoatribuye una afectación difusa o concreta en su esfera jurídica; y, por otra, el demandado, a quien se le confiere la oportunidad para oponerse a la pretensión. En tales supuestos, puede ocurrir que uno de ellos o ambos se opongan a la acumulación de un proceso a otro. Por ello, la audiencia a que se refiere el art. 114 CPCM tiene por finalidad que el juzgador se entere de la eventual resistencia de las —o alguna de las— partes y disponga ordenar o no la acumulación.

En la pretensión de inconstitucionalidad pasa algo diferente debido al control abstracto que se realiza en él. Aquí no se exige que el ciudadano alegue hechos concretos que afecten su esfera jurídica, sino que su fundamento material está centrado en los motivos de inconstitucionalidad, que deben hacer explícito un contraste entre normas jurídicas. Su naturaleza y objeto descarta cualquier análisis de la pretensión basado en situaciones jurídicas individuales, derechos subjetivos afectados o planteamientos de hechos opuestos a la Constitución. La Sala de lo Constitucional no puede controlar las motivaciones subjetivas que inducen a un ciudadano a pedir la inconstitucionalidad de una fuente del

Derecho —sentencia de 25-VI-2009, Inc. 83-2006—. Por tal razón, si en varios procesos de inconstitucionalidad se advierte una vinculación entre el objeto o el parámetro de control, o ambos a la vez, al encontrarse en la misma etapa procesal, es procedente ordenar su acumulación y omitir la audiencia a que se refiere el art. 114 CPCM. En consecuencia, el procedimiento debe tramitarse para resolver las pretensiones en una sola sentencia.

2. En esa línea, esta sala observa que entre los procesos de inconstitucionalidad 1-2017 y 25-2017 existe una vinculación material ya que ambos tienen como objeto la impugnación de disposiciones que están en un mismo cuerpo normativo, es decir, en la Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal del año dos mil diecisiete. En consecuencia, en vista que el proceso de referencia Inc. 1-2017 fue promovido con anterioridad al que ahora se tramita bajo la referencia Inc. 25-2017, es procedente —según lo previsto en los arts. 20, 105 inc. 2° y 115 inc. 1° CPCM— ordenar la acumulación de este a aquel, por ser el de más antigüedad.

V. Por último, es necesario recordar que según el principio de economía procesal, los juzgados y tribunales deben buscar las alternativas de tramitación que reduzcan las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos que conozcan, sin que ello implique la alteración de la estructura del contradictorio o la supresión de las etapas procesales que corresponden según la ley. Desde tal perspectiva, resulta oportuno que en el proceso de inconstitucionalidad se ordene la concentración de actos procesales que no sean incompatibles entre sí o que altere su estructura contradictoria, de manera que se agrupen en una sola resolución los autos que tendrían que emitirse sucesivamente en la tramitación del proceso —auto de 10-VII-2015, Inc. 47-2015—. Por tal razón, además de solicitar informe a la autoridad emisora de la disposición impugnada, como lo indica el art. 7 LPC, en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República a que se refiere el art. 8 de la citada ley.

Esta decisión no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, las que siempre se cumplirán llegado el momento respectivo. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar dicho traslado inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la Asamblea Legislativa o de que haya transcurrido el plazo sin que esta lo rindiere.

VI. Con base en lo expuesto y lo establecido en los arts. 6, 7, 8 y 18 LPC, esta sala **RESUELVE:**

1. *Admítase* la demanda planteada por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza, mediante la cual solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley del Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales —contenida en el Decreto Legislativo n° 590, de 18-I-2017, publicado en el Diario Oficial n° 22, tomo 414, de 1-II-2017—, por la supuesta vulneración del art. 227 Cn.

2. *Admítese* la demanda presentada por el ciudadano aludido, para analizar si en la referida Ley del Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales —relativa al ejercicio fiscal del año 2017— existe inconstitucionalidad por conexión, por la presunta vulneración a las exigencias del principio de equilibrio presupuestario establecido en el art. 226 Cn.

3. *No ha lugar* a la medida cautelar solicitada por el ciudadano mencionado, consistente en suspender la vigencia y aplicación de la Ley del Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales para el año 2017, mientras se tramita el presente proceso, por cuanto su adopción implicaría la afectación de un interés público relevante.

4. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa, en el plazo común de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, en el cual justifique la constitucionalidad de la normativa objetada, para lo cual deberá tomar en consideración los motivos explicitados por el demandante y las acotaciones plasmadas en esta resolución.

5. *Confíérese traslado* al Fiscal General de la República para que, dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente resolución, se pronuncie sobre la pretensión formulada en la demanda presentada. La secretaría de esta sala deberá notificar el traslado ordenado en este punto inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la Asamblea Legislativa o de que haya transcurrido el plazo sin que esta lo rindiere.

6. *Acumúlese* el presente proceso a la inconstitucionalidad registrada con el número de referencia Inc. 1-2017, por existir conexidad material entre ambos en razón de plantear impugnaciones sobre el mismo objeto de control.

7. *Tome nota* la secretaría de este tribunal del lugar señalado por el peticionario para recibir los actos procesales de comunicación.

8. *Notifíquese*.