

Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional

Sala declara inconstitucionalidades en el presupuesto del año 2017

En sentencia firmada ayer, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional la Ley de Presupuesto del año 2017, por vulneración a los principios de equilibrio presupuestario y universalidad establecidos en los artículos 226 y 227 de la Constitución, debido fundamentalmente al desfinanciamiento del presupuesto producto de la subestimación de los gastos previsibles e ineludibles, tales como el pago de la deuda previsional del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) y del Instituto de Previsional de la Fuerza Armada (IPSFA), entre otros rubros.

El demandante en el proceso 1-2017 señaló que en el presupuesto se autoriza la deuda flotante en que el gobierno puede incurrir durante cada año para remediar deficiencias temporales de ingresos, lo cual constituye un empréstito voluntario que debe ser autorizado previamente por la Asamblea Legislativa con mayoría calificada, según el artículo 148 inciso 2 de la Constitución. Sin embargo, explicó que la autorización de deuda flotante regulada en la Ley de Presupuesto se aprobó con los votos de 48 diputados electos y no con 56 votos como en realidad se requiere.

Por otro lado, el demandante en la inconstitucionalidad 25-2017 señaló que la Ley de presupuesto viola los principios constitucionales de equilibrio presupuestario, así como los de universalidad y unidad, establecidos en los artículos 226 y 227 de la Constitución; lo anterior debido a que en dicha ley no se prevé la totalidad de los gastos que debe erogar el Estado en el presente año y dicho desfinanciamiento no incide únicamente en las partidas o asignaciones presupuestarias específicas identificadas en su demanda, sino que afecta a todo el presupuesto estatal.

La Sala estableció, respecto de la primera demanda, que la Constitución no precisó expresamente el tipo de mayoría legislativa que se requiere para la aprobación de deuda flotante materializada en la emisión de LETES, a efecto de cubrir deficiencias temporales de ingresos en el presente ejercicio financiero fiscal; por ello, se concluye razonablemente que para adquirir deuda flotante se requiere de mayoría simple, es decir, 43 votos al menos de los diputados electos de la Asamblea Legislativa, y no de mayoría calificada ordinaria a que se refiere el artículo 148 inciso 2° de la Constitución. Por tanto, la sentencia concluyó que no existe el vicio de forma alegado y que la aprobación de ese tipo de deuda de fecha 18-I-2017 no contraviene la Constitución.

Sin embargo, la Sala aclara que lo anterior no debe considerarse por la Asamblea Legislativa como una autorización irrestricta para continuar haciendo un uso excesivo y arbitrario del mecanismo de la deuda flotante para financiar el gasto corriente del Estado, fuera del uso constitucionalmente prescrito, que es cubrir deficiencias temporales de ingreso.

Por otra parte, en relación a la vulneración a los principios de equilibrio presupuestario y universalidad de la Ley de Presupuesto, la sentencia establece que en dicha ley existen partidas específicas que se han subestimado en cuanto al gasto y que son ineludibles, ya sea porque estaban previstas desde la formulación del presupuesto (para el caso de la deuda de pensiones e IPSFA) o porque ya se tenían proyecciones de su costo a partir de tendencias y resultados de ejercicios presupuestarios anteriores (para el caso de las devoluciones de IVA a exportadores y de Impuesto Sobre la Renta). Al no haberse incluido en el documento del presupuesto la totalidad de gastos que se realizarán en el presente ejercicio financiero fiscal, la Ley de

Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional

Presupuesto y sus modificaciones en las partidas identificadas es inconstitucional, por violar el principio constitucional de universalidad y equilibrio presupuestario (artículos 226 y 227 de la Constitución).

Además, aunque en el presupuesto 2017 existe una equivalencia matemática entre ingresos totales (US \$4,957,831,280) y gastos totales (US\$4,957,831,280), se ha corroborado que este no incluye todos los gastos reales e íntegros que deben realizarse en el presente ejercicio financiero fiscal. Como consecuencia de este equilibrio numérico ficticio, se generan brechas de financiamiento y problemas de liquidez en el presupuesto para cumplir con compromisos y obligaciones previamente establecidas, tales como la deuda de pensiones que es de US \$230 millones para el año 2017, y en el presupuesto solo se previó la cantidad de US \$1,000.

Como medidas para garantizar un presupuesto equilibrado, la Sala ordena que los Órganos del Estado y las demás instituciones públicas tomen las medidas necesarias para evitar la aprobación de gastos no prioritarios, excesivos o injustificados, que no guardan coherencia con la situación fiscal y financiera del Estado, y que impactan negativamente en el equilibrio presupuestario que debe observarse, según el artículo 226 de la Constitución. Entre dichas medidas se señalan las siguientes:

1. En la Ley de Presupuesto del año 2017 se advierte la transferencia de recursos a entes privados que ascienden aproximadamente a US \$5.6 millones, distribuidos entre asociaciones y fundaciones de distinta naturaleza y finalidad, incluyendo entidades que no guardan relación con la finalidad social que justificaría la asignación presupuestaria estatal. La Sala establece que el Ejecutivo y el Legislativo quedan inhabilitados para realizar transferencias de recursos públicos a entes privados, particularmente a aquellos que tienen vínculo material con partidos políticos y grupos afines, y con funcionarios públicos o sus parientes; salvo en aquellos casos estrictamente necesarios y justificados, y siempre que las actividades de tales entes privados estén relacionadas directamente con los fines sociales del Estado, y sujetas a rendición de cuentas y fiscalización del órgano correspondiente.

2. Además, se advierte un aumento injustificado y progresivo de la planilla de personal en el sector público y de la magnitud de la carga presupuestaria que implica, lo cual influye en el desequilibrio del presupuesto de cada año, en detrimento de la cobertura a la que el Estado está obligado en las áreas sociales fundamentales. La Sala señala que en relación con los gastos totales, el monto de remuneraciones en El Salvador supera la media observada en Centroamérica, lo cual no refleja necesariamente una mejora en la calidad de los servicios y funciones estatales. Lo anterior obstaculiza seriamente la estabilidad de las finanzas públicas e impacta en el equilibrio presupuestario que establece el artículo 226 de la Constitución, por lo que deben adoptarse medidas para corregir esta infracción constitucional.

Por tanto, se determinan algunas medidas para superar esta situación: suspender la creación de nuevas plazas (salvo en áreas estratégicas como educación, salud, justicia y seguridad pública), suspender los aumentos salariales para las plazas y contratos de funcionarios públicos y jefaturas en las instituciones del sector público, suspender nuevas compensaciones adicionales a los salarios que se devengan, como las bonificaciones y retribuciones en especie de cualquier tipo, a los funcionarios y jefaturas de las distintas dependencias del Estado, suprimir la compra de equipos y bienes suntuarios, o de uso no prioritario en la Administración pública, tales como la adquisición de vehículos de lujo y la innecesaria renovación de la flota vehicular, garantizar uso racional y limitado de viajes, limitar gastos en publicidad, entre otras.

Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional

3. Por otro lado, la Asamblea Legislativa también deberá revisar el gasto en remuneraciones de ciertos grupos de servidores públicos que se traducen en incrementos periódicos desproporcionados, estipulados en escalafones. Todos los servidores públicos beneficiados con escalafón deben mantenerlo en una proporción relativamente constante, que no genere distorsiones entre un sector laboral y otro, ni presiones fiscales desproporcionadas.

4. Por último, se advierte que tanto los órganos fundamentales de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como otros órganos e instituciones del Estado, destinan cada año cuantiosas cantidades de dinero para pagar seguros médico-hospitalarios para sus funcionarios y jefaturas, lo cual representa una carga considerable al presupuesto del Estado. Dicha situación incide en el desfinanciamiento del presupuesto general y en la difícil situación de la red nacional de salud a la que tiene que enfrentarse cotidianamente la gran mayoría de la población que no forma parte del sector público o los empleados que no gozan de tales beneficios. Por tanto, los órganos e instituciones de gobierno deberán abstenerse de realizar gastos en nuevos contratos de seguros médico-hospitalarios para sus funcionarios y jefaturas; o en su defecto, buscar alternativas presupuestarias razonables.

La Sala establece que, debido a que el presupuesto 2017 ya se encuentra en ejecución, y que la invalidación inmediata del presupuesto podría producir efectos perjudiciales mayores a la situación financiera y fiscal del país, la Asamblea Legislativa deberá realizar las reformas y adecuaciones necesarias para cumplir la sentencia y corregir las violaciones constitucionales constatadas, a más tardar el día 31 de octubre de 2017.

La sentencia fue firmada por los magistrados Florentín Meléndez, Belarmino Jaime, Sidney Blanco Reyes y Rodolfo González. Los magistrados José Oscar Pineda Navas y Rodolfo González Bonilla emiten votos concurrentes. El magistrado Sidney Blanco Reyes emite voto disidente en relación al vicio de forma, en el sentido que la aprobación de la deuda flotante requiere 56 votos de los diputados electos.

San Salvador, 27 de julio de 2017.