

1-2017/ 25-2017

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las quince horas del día veintiséis de julio de dos mil diecisiete.

Los presentes procesos constitucionales acumulados han sido promovidos por el ciudadano Daniel Eduardo Olmedo Sánchez (Inc. 1-2017), y por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza (Inc. 25-2017), para que esta sala declare la inconstitucionalidad de la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal del año dos mil diecisiete, emitida mediante Decreto Legislativo n° 590, de 18-I-2017, publicado en el Diario Oficial n° 22, tomo 414, correspondiente al 1-II-2017 (en lo sucesivo: “LP/2017”), tanto por vicio de forma del art. 5 de la Ley de Presupuesto del año 2016, ante la supuesta inobservancia de lo establecido en el art. 148 inc. 2° Cn., como por el vicio de contenido por la presunta transgresión a los arts. 226 y 227 Cn.

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

Debido a la extensión del objeto de control se transcribe únicamente el art. 5 del mismo, que literalmente establece:

Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal del año dos mil diecisiete

“Art. 5.-Se autoriza al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda para emitir Deuda Flotante de conformidad al Art. 227 de la Constitución de la República, a fin de cubrir deficiencias temporales de ingresos hasta por un monto que no exceda el 30% de los ingresos corrientes”.

Analizados los argumentos y considerando:

I. 1. El ciudadano Olmedo Sánchez aclaró que la disposición sometida a control en su demanda corresponde a la Ley de Presupuesto del ejercicio financiero que inició el 1 de enero y que terminó el 31 de diciembre de 2016, la cual impugnó porque a la fecha de presentación de su demanda, la Asamblea Legislativa no había aprobado el presupuesto para el ejercicio financiero fiscal posterior —el del 2017—, de acuerdo con lo previsto en el art. 227 inc. final Cn. y el art. 38 inc. 2° de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (LOAFI).

En cuanto a los motivos de inconstitucionalidad, dijo que según el art. 227 inc. 3° Cn. y los arts. 72 y 73 LOAFI, en el presupuesto se autoriza la deuda flotante en que el gobierno puede incurrir durante cada año para remediar deficiencias temporales de ingresos, lo que significa que se trata de una obligación pecuniaria que adquiere el Estado como deudor ante terceros acreedores —esto es, un empréstito voluntario— y que la adquisición de tal deuda debe ser autorizada previamente por la Asamblea Legislativa con no menos de 2/3 de los diputados electos (art. 148 Cn.) Sin embargo, explicó que la autorización de deuda flotante regulada por el art. 5 de la Ley de Presupuesto 2016 se

aprobó con los votos de 48 diputados electos y no con 56 votos como en su opinión se requiere, lo que vulneró el art. 148 inc. 2° Cn., siendo, pues, inconstitucional.

2. Por su parte, el ciudadano Anaya Barraza alegó una inconstitucionalidad por vicio de contenido respecto de la LP/2017, la cual fundamenta en la “violación de los principios constitucionales presupuestarios de universalidad y unidad” (art. 227 Cn.) pues en dicha ley no se prevé la totalidad de los gastos que debe erogar el Estado en el presente año, desfinanciamiento que, a su parecer, no incide únicamente en las partidas o asignaciones presupuestarias específicas identificadas en su demanda, sino que afecta a todo el presupuesto estatal. Además, señaló que el presupuesto no se encuentra en un único documento.

En referencia al principio de universalidad, el demandante expuso que en la LP/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, conforme a su entendimiento, se han incorporado con un valor “neto”. En torno a ello, señaló que esto ocurre porque en el presupuesto algunos gastos simplemente se omitieron y otros tienen asignaciones de recursos simbólicas, “inverosímiles” e inconsistentes con la realidad. En concreto, el actor señaló 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”.

En cuanto al rubro del servicio de la deuda al Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), dijo que la LP/2017 únicamente asignó para cubrir tal obligación la cantidad de US\$1,000, a pesar de que en el mismo documento presupuestario se prescribe que el monto que realmente se requiere para ello es de US\$230 millones. Para él, esto significa que no se incluyó “un gasto estatal ineludible, previsible en magnitud y época de pago” lo cual evidenciaría que existe una clara intención del Órgano Legislativo de incurrir en fraude a la Constitución porque se reconoce un gasto estimado, pero el monto fijado en la partida correspondiente no es suficiente para cubrirlo.

Sobre el segundo rubro, esto es, el pago de pensiones del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), el mencionado actor manifestó que en la LP/2017 el monto total asignado para cubrir tal obligación es de US\$1,000, pero en el mismo cuerpo normativo se reconoce que lo requerido realmente asciende a US\$52 millones. Esto significa que el Órgano Legislativo omitió incluir en el presupuesto para el año 2017 un gasto que se conoce con anticipación.

En lo concerniente al rubro consistente en el gasto para cumplir con las devoluciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a exportadores, alegó que en el presupuesto este tiene un monto asignado de US\$20 millones, cantidad “inconsistente con la

realidad” e “incompatible con la mínima labor de planificación financiera” ya que la suma que debería haberse reconocido era “absolutamente previsible”. Así, consideró dicha asignación como insuficiente para cubrir este gasto que aproximadamente asciende a US\$160,415,555 —cantidad que deriva del promedio simple de este gasto en los años 2008 a 2016—. Por tanto, aseveró que ello conlleva una violación al principio de unidad presupuestaria, aunque en caso que esta sala 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 [sic]”.

Por último, en cuanto al rubro de devolución del Impuesto Sobre la Renta (ISR), explicó que en la LP/2017 se le estableció un monto total de US\$13 millones, cifra que de igual manera consideró insuficiente pues, según proyecciones, lo requerido asciende aproximadamente a US\$45,330,000, lo que constituye una “violación al principio de unidad presupuestaria”. No obstante, aclaró, 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 [sic]”.

3. En cuanto a la Inc. 1-2017, en resolución de 7-IV-2017, esta sala advirtió que cuando la demanda de este proceso fue presentada, el objeto de control propuesto aún estaba vigente, pero que posteriormente dicha disposición se derogó por la aprobación de la LP/2017, replicándose el tenor de la misma en el art. 5 de este cuerpo normativo. Por ello, se argumentó que el contraste normativo subsiste y que corresponde realizar el enjuiciamiento de este último artículo por la supuesta violación al mismo parámetro invocado. Conforme a lo anterior, la demanda fue admitida para determinar si la deuda flotante para cubrir deficiencias temporales de ingresos a que alude el art. 5 LP/2017 constituye un empréstito voluntario que, por tanto, debió ser aprobado con los votos de por lo menos 2/3 de los diputados electos de la Asamblea Legislativa, según lo establecido en el art. 148 inc. 2° Cn.

4. Con respecto a la Inc. 25-2017, en resolución también de fecha 7-IV-2017, este tribunal consideró que los principios presupuestarios invocados por el ciudadano Anaya Barraza como parámetros de control son de naturaleza instrumental con respecto al principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.) y, asimismo, que los argumentos formulados son tendientes a evidenciar que la LP/2017 carece de la provisión suficiente de recursos económicos para pagar las obligaciones del Estado en los rubros indicados. Por tales motivos, se admitió la demanda para analizar si en la aprobación de la LP/2017 la Asamblea Legislativa observó los principios de universalidad y unidad presupuestaria (art. 227 Cn.) y las exigencias del principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.). En el mismo auto se rechazó la petición de medida cautelar solicitada, consistente en la

suspensión de los efectos y aplicación de la LP/2017, por considerar que ello implicaría una afectación directa al interés público relevante porque obstaculizaría el 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— y menoscabaría situaciones jurídicas ya consolidadas bajo la ejecución del presupuesto general de este ejercicio financiero fiscal.

5. Además de su admisión, ambos procesos fueron acumulados en consideración a su vinculación material, por tener como objeto la impugnación de disposiciones que están en un mismo cuerpo normativo, es decir, la LP/2017.

6. A. En el informe rendido de acuerdo con el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPrCn), con respecto al enjuiciamiento constitucional del art. 5 LP/2017 la Asamblea Legislativa explicó que la deuda flotante es uno de los elementos que debe contener un presupuesto y que es una deuda de “carácter transitorio y especial” porque “nunca excede de 360 días” después que transcurren los posibles desajustes temporales de pagos o ingresos de capital que generaron su emisión. De acuerdo con esto, afirmó que la deuda flotante tiene por objeto atender gastos extraordinarios mediante la emisión de bonos y letras del tesoro (LETES), títulos valores que se renuevan continuamente, por lo que las obligaciones derivadas de esta no forman parte de la deuda pública consolidada por su naturaleza temporal limitada y porque “no se originan de préstamos”. En esa línea, sostuvo que en el presupuesto la aprobación de la deuda flotante no requiere una mayoría distinta a la que se exige para las leyes ordinarias (43 votos), a diferencia de la deuda consolidada —de mediano y largo plazo—, la cual, por ser permanente y tener variedad de plazos, exige mayoría calificada.

B. En cuanto a la impugnación de la LP/2017 en el proceso Inc. 25-2017, la Asamblea Legislativa dijo en primer lugar que el pago de capital e intereses de los certificados de inversión previsional que se emiten por el FOP se “encontraba previsto en la reforma a la Ley de Fideicomiso de [Obligaciones] Previsionales” ya que con dicha reforma se “emitirían [c]ertificados de [i]nversión [p]revisional y de los recursos obtenidos se cumplirían con las responsabilidades”, garantizando dicha asignación presupuestaria. No obstante, según el Órgano Legislativo, el hecho que este tribunal haya dictado una medida cautelar en el proceso de Inc. 162-2016 suspendiendo los efectos de tal reforma, y ante la posibilidad de que esta medida se mantenga indefinidamente, se creó una partida contenida el art. 4 LP/2017.

En lo referente al financiamiento del régimen de pensiones del IPSFA, alegó que el art. 1 de la Ley del Instituto Previsional de la Fuerza Armada dispone que el citado instituto “debe funcionar con recursos propios”, pero que dadas las necesidades del referido ente público, “se creó una partida presupuestaria, [ala] que se le asignaran, una vez identificadas las correspondientes fuentes de financiamiento, los recursos requeridos”. En tal sentido,

concluyó que “no [es] una obligación natural del Estado el financiamiento de dicho instituto”.

En lo atinente a la devolución de IVA a exportadores, consideró que el demandante no tiene razón en la estimación descrita en su demanda. La razón básica es que el ciudadano Anaya Barraza realizó una proyección de los años 2008 a 2016, pero es necesario advertir que en este último año se erogó en tal concepto un monto de US\$40.87 millones, lo que en comparación con el año 2015 implica una disminución del 60%. Por tanto, aseveró que la proyección efectuada por el Ministerio de Hacienda resulta congruente, careciendo de fundamento la pretensión del actor.

En relación con la partida de devolución del ISR, la autoridad demandada planteó que dicha proyección le compete al Ministerio de Hacienda, quien tiene a su disposición todos los datos e información necesaria para establecer la adecuación de las cantidades previstas, por lo cual debe desestimarse la aseveración del ciudadano Anaya Barraza sobre el desfinanciamiento del rubro en mención.

La Asamblea Legislativa también consideró que no existe la inconstitucionalidad de la LP/2017 por la presunta violación al principio presupuestario de unidad (art. 227 Cn.) Para dicha autoridad este alegato parece una inconformidad del demandante ya que el presupuesto se elaboró de una forma técnica, presentándose en sede legislativa de forma desglosada, realizándose su estudio, discusión y votación de forma conjunta.

7. Al contestar el traslado que le fue conferido según el art. 8 LPrCn, el Fiscal General de la República explicó que el art. 5 LP/2017 encaja dentro del supuesto previsto en el art. 148 inc. 2º Cn., en cuanto regula una operación financiera dirigida a contraer deuda pública, es decir, un empréstito voluntario por la vía de la emisión de títulos valores. Por tanto, sostuvo que la disposición impugnada debió haber sido aprobada por la Asamblea Legislativa por una mayoría de no menos de 2/3 de los votos de los diputados electos y no por cuarenta y siete, como se hizo, situación que representa una “infracción a las formalidades constitucionales de aprobación parlamentaria de deuda pública” e implica que el precepto legal objetado es inconstitucional en su forma.

Con respecto a la supuesta trasgresión al principio de universalidad por la LP/2017, el Fiscal General expresó que al no contener el total de gastos para las partidas de financiamiento al FOP y a las pensiones del IPSFA, la ley impugnada vulnera el art. 227 Cn. En torno a la presunta infracción del principio de unidad presupuestal que origina la estimación de los gastos de devolución de IVA a exportadores y la devolución del ISR, el mencionado funcionario consideró que en el presupuesto 2017 no se ha dotado de contenido al gasto público, solo se ha hecho mención a gastos [asignaciones] no acordes con la realidad, lo cual conlleva que gastos conocidos y que debieron ser previstos han quedado fuera del mismo, vulnerándose dicho principio. Finalmente, en lo referente a la presunta violación al equilibrio presupuestario, el fiscal opinó que “[...] al analizar la

[LP/2017] se determina que dicho documento no tiene equilibrio, [y] no hay balance entre sus ingresos y erogaciones [...]”, lo que a su criterio conlleva un déficit [desfinanciamiento] al no existir proporcionalidad entre el gasto y el ingreso, por tanto, se infringe el art. 226 Cn.

8. El ciudadano Anaya Barraza presentó escrito el 11-V-2017, en el cual solicitó que se tuviera por desvirtuadas las alegaciones formuladas en el informe de la Asamblea Legislativa. Sobre tal petición, este tribunal debe reiterar las siguientes premisas:

La demanda —o su eventual ampliación o modificación— debe contener todos los argumentos que permitan justificar la inconstitucionalidad del objeto de control, esto significa que, desde el inicio del proceso, el actor debe expresar clara y exhaustivamente todos los motivos de inconstitucionalidad ya que estos serán parte de los argumentos a los que debe responder la autoridad demandada. El escrito en mención no implica una ampliación de la demanda, sino que refleja la intención de uno de los actores de rebatir la justificación efectuada por la Asamblea Legislativa, respecto del cual se advierte la falta de previsión legal de la posibilidad para el demandante de refutar los argumentos de la autoridad demandada.

La LPrCn no ha previsto un plazo para la presentación de réplicas por parte del pretensor, de manera que tener por incorporados tales argumentos obligaría a conceder el mismo derecho a favor del ente público emisor de la norma objetada (art. 3 Cn.), lo cual tampoco está previsto. En ese orden, si bien es irrelevante la regulación legal para los efectos antes indicados, lo cierto es que en algunos casos, esa práctica podría conducir a retardación de justicia. Además, de habilitarse la ampliación de la discusión contradictoria, se estaría perjudicando la ágil sustanciación del proceso de inconstitucionalidad, lo que significaría la afectación en la protección de la Ley Suprema y los derechos fundamentales, pues se aumentaría el debate que debe ser resuelto en sentencia de forma definitiva.

Finalmente, esta sala, además de reconocer de oficio aquellas modificaciones normativas o cambios en la realidad normada que influyan en el contenido o interpretación del objeto de control, se encuentra autorizada por el art. 9 LPrCn para ordenar y ejecutar todas aquellas diligencias que se estimaren necesarias a efecto de dar una respuesta al problema jurídico planteado (las que eventualmente pueden ser, la solicitud de informes, documentos, opiniones, etc.), de las mismas partes o de terceros: ambos aspectos permiten entender que será el tribunal quien evaluará el mantenimiento o alteración de los presupuestos procesales y, en última instancia, dirimirá el conflicto de acuerdo a lo debatido en el proceso.

De acuerdo con las anteriores razones, el último escrito presentado por el ciudadano Anaya Barraza se agregará al expediente judicial y se declarará sin lugar la petición formulada, al no encontrarse habilitado por la LPrCn para refutar la justificación efectuada

por la Asamblea Legislativa, sin perjuicio que se analicen todos los argumentos en la presente sentencia.

9. A. Por auto de 2-VI-2017, de conformidad con el art. 9 LPrCn, esta sala requirió para mejor proveer la intervención del Ministro de Hacienda, para que aclarara ciertos aspectos relacionados con el contenido de la LP/2017. Como se expuso en dicha resolución, la razón para hacer intervenir al funcionario radicó en sus competencias constitucionales y legales específicas en relación con la formulación de la política presupuestaria de cada ejercicio financiero fiscal (arts. 28 y 29 LOAFI), con la elaboración del presupuesto general del Estado y presupuestos especiales (arts. 226 Cn., 36 LOAFI y 40 del reglamento de esta ley), así como de la Ley de Salarios para cada año.

En concreto se le pidió: (i) mencionar si en el presupuesto 2017 se omitieron partidas presupuestarias y/o, en su caso, partidas que se incluyeron, pero con financiamiento insuficiente, cuyos gastos eran previsibles y que, en caso afirmativo, explicara los motivos y los efectos de dichas decisiones; (ii) indicar si en el presupuesto 2017 se habían proyectado ingresos mayores a los que se esperan recibir y que, en caso afirmativo, explicara los motivos para ello; (iii) mencionar si en dicho presupuesto están proyectados ingresos tributarios brutos y no netos; (iv) señalar si existe tendencia de financiar gasto corriente y de cubrir brechas presupuestarias con deuda flotante, explicando las razones para ello; (v) mencionar si en la elaboración del proyecto de presupuesto 2017 se tuvo en cuenta algún programa concreto y detallado de endeudamiento público para cubrir las deficiencias de financiamiento que fueron detectadas; y, por último, (vi) señalar si hubo un incremento del gasto público en el rubro de equipamiento, infraestructura, bienes y servicios y remuneraciones en el presupuesto 2017 en relación con el del 2016, especificando en caso afirmativo los órganos e instituciones favorecidas con tal decisión.

B. a. En su informe de fecha 13-VI-2017, en lo pertinente al vicio de forma alegado contra el art. 5 LP/2017, el Ministro de Hacienda señaló que la deuda flotante es deuda de corto plazo, cuyo vencimiento no puede exceder de 365 días desde la emisión (art. 72 LOAFI), que se renueva constantemente para financiar las necesidades de capital del Estado en el presupuesto general y, además, es de carácter transitorio porque se restituye luego de haber transcurrido los desajustes temporales de pago e ingresos que generaron su emisión. Esta deuda flotante debe distinguirse de la deuda pública, la cual, según el art. 86 letra a LOAFI y el art. 169 del Reglamento LOAFI, es la que se origina con la emisión y colocación de bonos y otros títulos u obligaciones de mediano y largo plazo, es decir, con vencimiento que excede de 365 días. En ese sentido, señaló que la deuda a que se refiere el art. 148 Cn. —contratación de empréstitos voluntarios— es deuda pública, que requiere de una serie de exigencias particulares sin las cuales no puede surtir efectos, entre ellas, la aprobación con el voto de al menos dos tercios de los diputados electos; mientras que el art. 227 inc. 3° Cn. menciona deuda flotante, que solo exige para su aprobación mayoría simple

de votos. Por tal razón, el Ministro aseguró que la aprobación del art. 5 LP/2017 con 47 votos fue correcta, porque dicha disposición alude a deuda flotante y no a deuda pública.

b. En cuanto a los vicios de contenido, en respuesta a las interrogantes de esta sala, el Ministro expuso lo siguiente:

Sobre el gasto relativo al pago de la deuda con el FOP, que “[...] la motivación de excluir la partida presupuestaria en referencia, se fundamenta en el hecho de que los recursos que se demandarían para atender este compromiso se obtendrían de una fuente de financiamiento que por su naturaleza no es presupuestaria, pero sí financiera [...] como consecuencia de la reforma a la Ley del Fideicomiso y Obligaciones previsionales de conformidad al D. L. 497 de fecha 29 de septiembre del año 2016 [...] este financiamiento se generaría a través de la colocación de los certificados de inversión previsional CIP, el fiduciario (BANDESAL) los [utilizaría] directamente para las transferencias de los tenedores de los CIPs [sic] lo que implica que esa es una operación que no tiene afectación presupuestaria, por ende, no es posible desde el punto de vista técnico presupuestario ni legal, incorporar la partida presupuestaria en el Presupuesto 2017. No obstante, el mecanismo de financiamiento para el FOP [...] se volvió inaplicable como consecuencia de resolución emitida por esa sala a las 10 horas con 55 minutos del día 4 de noviembre de 2016, por medio de la cual [...] suspende provisionalmente a partir de esa fecha los efectos del D. L. 497 [...] por lo que, en ese momento el pago de Intereses y Amortización del FOP se quedaba sin financiamiento para 2017 [...]”.

En cuanto a la deuda previsional con el IPSFA, arguyó que de acuerdo con la ley de este instituto, dicha entidad es autónoma y posee recursos propios, que tienen como objeto garantizar la seguridad social para los elementos de la Fuerza Armada, “[b]ajo ese contexto el IPSFA se ha manejado con independencia y autonomía plena en lo referido al pago de sus obligaciones previsionales, por razón de haber dispuesto con los recursos para cumplir con ese propósito, lo que generó que ese financiamiento nunca fuera incluido en el Presupuesto General del Estado [...]”.

En relación con el pago del subsidio por el consumo de energía eléctrica, aseveró que desde el ejercicio fiscal 2012, en la ley presupuestaria de cada año, la Asamblea Legislativa ha trasladado esa responsabilidad a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), para que atienda este compromiso con cargo a las asignaciones de su propio presupuesto, [...] responsabilidad que para el ejercicio fiscal 2017 se mantiene inalterable, en ese sentido, la honorable Asamblea Legislativa, dispuso abrirle una partida presupuestaria por monto de [US]\$100, con la finalidad de que a partir de ella se pudieran transferir los recursos para financiar la obligación en referencia [...]”.

Respecto al gasto para devolución de IVA a exportadores, indicó que por reforma realizada en la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios —particularmente al art. 76—, por D. L. n° 71, de fecha 29-VII-2015, publicado

en el Diario Oficial n° 146, tomo 408, de 14-VIII-2017, se modificó el mecanismo de pago de las devoluciones, aplicando la “auto acreditación”, con el cual “[...] el fisco percibe los ingresos descontando las devoluciones que han sido previamente autorizadas por la Dirección General de Impuestos Internos. Esto implica un cambio en los montos de gasto estimados por devoluciones, pasando de [US]\$291 millones en 2011 a [US]\$37 millones en 2016”.

En lo que concierne a las devoluciones del Impuesto Sobre la Renta (ISR), alegó que por medio de D. L. n° 597, de 14-XII-2011, publicado en el Diario Oficial n° 235, tomo 393, de 15-XII-2011, se modificó las “tablas de retención” en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y en el reglamento de la misma, equiparando el impuesto retenido a los contribuyentes con el computado en cada ejercicio fiscal, lo que evita descuentos en exceso y, en consecuencia, disminuyó las devoluciones que el Fisco hace en tal concepto, explicándose así el monto de US\$22 millones establecidos en esta partida en la LP/2017.

En cuanto a la sobreestimación de ingresos, afirmó que “[n]o se ha estimado ingresos mayores a los que se esperan recibir, las cifras proyectadas y programadas de ingresos para el período 2017, están acordes a los indicadores macroeconómicos del país y al comportamiento histórico de ingresos [...]”, por lo que solo se incorporaron ingresos netos, no brutos —es decir, que ya tienen la proyección del descuento por devoluciones de impuestos a contribuyentes—, como resultado de la implementación del mecanismo de auto compensación para IVA y de la modificación de las tablas de retenciones para ISR.

Asimismo, negó que exista una tendencia de financiar gasto corriente y de cubrir brechas presupuestarias con deuda flotante, al existir un impedimento de carácter legal para ello porque la emisión de este tipo de deuda tiene como exclusivo propósito —según la Constitución y la LOAFI— remediar deficiencias temporales de ingresos. Sobre dicho punto, explicó que “[e]l único endeudamiento incorporado a la Ley de Presupuesto del Estado 2017, es lo que corresponde al Programa de Inversión Pública, que ya tiene su programa de desembolsos debidamente ratificado”.

Finalmente, explicó que en la LP/2017 —en comparación con el presupuesto 2016— hubo incrementos en el rubro de remuneraciones por US\$49.3 millones y en el de inversión pública —infraestructura— por US\$35.7 millones, mientras que en el caso del rubro de bienes y servicios y de “otros gastos de capital” —equipamiento—, se tuvo disminuciones por US\$71.7 millones y US\$7.9 millones, respectivamente.

II. Expuestos los argumentos relevantes de los sujetos intervinientes en el presente proceso (1) se identificarán los problemas jurídicos que deben dilucidarse en esta sentencia y, a continuación, (2) se expondrá el orden lógico de la misma.

1. Los problemas jurídicos a ser resueltos en esta decisión consisten en determinar: (i) en cuanto al vicio de forma, si es constitucionalmente permisible que la Asamblea Legislativa apruebe sin mayoría calificada la autorización al Órgano Ejecutivo en el Ramo

de Hacienda para que emita deuda flotante con la finalidad de cubrir deficiencias presupuestarias temporales (arts. 148 inc. 2° y 227 inc. 3° Cn.), particularmente cuando dicha autorización se incorpora al mismo presupuesto mediante una cláusula sin la previsión de un programa de endeudamiento concreto; y (ii) en cuanto al vicio de contenido, si la aprobación legislativa de un presupuesto que no contiene la totalidad de ingresos y gastos que se esperan ejecutar en un ejercicio financiero fiscal cumple con los principios de universalidad, unidad y equilibrio presupuestario que establecen los arts. 226 y 227Cn.

2. Aclarado lo anterior, para proporcionar el marco conceptual adecuado al caso concreto, la sentencia tendrá el siguiente orden:(III) en primer término, se harán breves consideraciones sobre los derechos fundamentales y su esquema normativo, así como la progresividad y no regresividad de los derechos fundamentales de contenido social; (IV) acto seguido, se expondrá lo relativo a la constitucionalización de la política pública, su vínculo con el presupuesto estatal y los derechos fundamentales; (V) posteriormente, se aludirá a la facultad del Estado de contraer empréstitos voluntarios conforme a la Constitución, si la emisión de deuda flotante es una manifestación de este tipo de empréstitos y, en consecuencia, la mayoría legislativa para su aprobación; luego, (VI) se expondrán algunas nociones sobre los principios presupuestarios de universalidad, unidad y equilibrio presupuestario; finalmente, (VII) se resolverán los problemas jurídicos mencionados y se determinará la constitucionalidad o no de los objetos de control; procediendo luego, según corresponda, a modular los efectos de la presente sentencia en relación con el vicio de forma y los vicios de contenido alegados a explicar, según proceda, las medidas determinadas que servirán para volver eficaz el presente pronunciamiento y darle seguimiento al mismo (VIII).

III. 1. Una de las notas esenciales de las Constituciones de los Estados democráticos es el reconocimiento de los derechos fundamentales, entre ellos, los civiles y políticos, que por su naturaleza demandan del Estado y de los particulares, conductas pasivas o abstenciones de intervenir en la esfera privada de los individuos. Por su parte, los económicos, sociales y culturales, han sido ligados con un contenido eminentemente prestacional, es decir, que requieren actuaciones positivas a fin de garantizar sus exigencias fundamentales.

Sin embargo, frente a la contraposición entre ambos tipos de derechos, ha adquirido fuerza la idea de que todos los derechos fundamentales presentan, unos más que otros, dimensiones negativas y positivas de libertad, razón por la cual dan lugar tanto a obligaciones de hacer como de abstenerse, que imponen deberes no solo a los poderes públicos, sino también a sujetos privados que estén en condiciones de afectarlos, garantizando en definitiva, su carácter indivisible e interdependiente.

Los derechos fundamentales, además de erigirse en límites frente a la ley, constituyen el objeto de regulación de esta (sentencia de 26-I-2011, Inc. 37-2004). Y aunque la dimensión prestacional de los derechos fundamentales se configuró en el marco del Estado social de Derecho, paradójicamente este modelo de Estado no desarrolló un sistema que los garantizara como auténticos derechos subjetivos como sí lo hizo el Estado liberal de Derecho con respecto a los civiles y políticos, sino que simplemente se articuló mediante la ampliación de las funciones del Estado a una serie de ámbitos hasta entonces reservados a la iniciativa privada y sujetos al libre juego de las fuerzas del mercado. Dicho déficit demanda hoy el replanteamiento del sistema jurídico para considerarlos como auténticos derechos y que generen una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

En ese sentido, es necesario adaptar el esquema normativo relativo a las prestaciones que imponen los derechos fundamentales, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales. De acuerdo con este esquema, las disposiciones constitucionales que consagran derechos “sociales” o que enfatizan la dimensión prestacional de los derechos fundamentales deben interpretarse extensivamente, a fin de maximizarlas. Los denominados derechos sociales contienen no solo mandatos que dependen del desarrollo y actualización que le otorga la respectiva legislación, sino que, además, este nuevo esquema constitucional de comprender a los derechos procura poner de manifiesto que el contenido esencial de todos los derechos —no solo los sociales— depende en parte del desarrollo legislativo y puede, al menos en sus aspectos fundamentales, ser derivado directamente de la Constitución sin que los poderes públicos puedan desconocerlo, por acción u omisión.

2. Los poderes públicos tienen la obligación de promover y proteger progresivamente los derechos fundamentales, es decir, *la obligación de desarrollar el contenido del derecho en el tiempo y a hacerlo de manera gradual, según el contexto histórico, cultural y jurídico, y la disponibilidad de recursos*. Dicha obligación no constituye una habilitación abierta en el tiempo que permita postergar de manera indefinida la protección o garantía de un derecho. Por el contrario, es un deber que entraña obligaciones concretas, comenzando por la de demostrar, cuando sean requeridos, que se han desarrollado los esfuerzos suficientes y que se han utilizado los recursos idóneos y eficaces —ya sea humanos, financieros, informativos o tecnológicos, entre otros— para satisfacer, al menos, el contenido básico del derecho de que se trate y cimentar la plataforma institucional que haga posible sus modos de ejercicio (sentencia de 1-II-2013, Inc. 53-2005).

Asimismo, existe una prohibición a los poderes públicos de emitir actuaciones que desmejoren o vuelvan nugatorio el goce o ejercicio de un derecho fundamental, tal como ha sido establecido en la Constitución, en la jurisprudencia constitucional o en cada regulación

legislativa. Dado que el Estado está obligado a brindar protección a los derechos fundamentales y, por ello, a mejorar su situación, simultáneamente asume la prohibición de suprimir los derechos existentes o sus niveles de protección. Cualquier medida política o normativa deliberadamente regresiva requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente con referencia a la totalidad de los derechos fundamentales (sentencia de 16-XII-2013, Inc. 7-2012).

Tal prohibición está ligada al principio de constitucionalidad y, más ampliamente, al valor de la Constitución como límite normativo al poder. Además, tiene fundamento en los tratados de derechos humanos —Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el Protocolo de San Salvador— y en su interpretación por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de supervisar el cumplimiento del PIDESC, el cual ha fijado como una de las obligaciones de los poderes públicos respecto a los derechos sociales la obligación de no adoptar medidas, ni aprobar normas jurídicas o implementar políticas públicas que empeoren la situación de los derechos sociales, y también establece pautas y salvaguardas en garantía de su justificación.

Ahora bien, es importante señalar que la prohibición de regresividad no es absoluta, sino que las medidas regresivas pueden ser legítimas siempre que sean justificadas. La razón radica en que los derechos no son absolutos y admiten limitaciones cuando se debe proteger otros derechos fundamentales u otros bienes constitucionalmente relevantes. En la jurisprudencia comparada puede observarse, por ejemplo, que el Tribunal Constitucional peruano analizó si la Ley de Reforma de la Constitución peruana del año 2004 (Ley 28389) atentaba contra el derecho a la pensión debido a que imponía una pensión máxima y eliminaba el beneficio de la “nivelación” de las pensiones de los jubilados adscritos al régimen en cuestión. La norma fue declarada constitucional pues el derecho a la pensión no es absoluto, y tenía por finalidad asegurar la universalidad de la seguridad social y la propia sostenibilidad del sistema pensionario, el cual padecía un gran desequilibrio en su sostenibilidad. En la medida en que existían dos regímenes diferenciados, el del decreto ley 20530 y el del decreto ley 19990, solo los que pertenecían al primero de ellos cobraban pensiones que no estaban sujetas a un tope de pensión máxima, lo que generaba una amplia inequidad en el monto de pensiones percibidas por los jubilados del decreto ley 19990 (Tribunal Constitucional de Perú, sentencia de 3-VI-2005, expediente 00050-2004-AI).

Asimismo, el Comité de DESC acepta que en circunstancias extremas los derechos sociales pueden ser objeto de ponderación con otros intereses constitucionales que en un caso concreto puedan llegar a prevalecer si existe una justificación imperiosa para ello. Sobre el derecho a la salud, en la Observación general N° 14 (2000), dicho Comité señaló que, al igual que en el caso de los demás derechos enunciados en el PIDESC, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación

con el derecho a la salud. Si se adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado parte demostrar que aquellas se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte (E/C.12/2000/4, 11-VIII-200).

El límite a la prohibición de regresividad es la proporcionalidad de la medida, pero también el contenido esencial del derecho fundamental. La jurisprudencia de esta sala ha señalado que los derechos fundamentales no pueden jerarquizarse. Todos, en principio, poseen idéntica fuerza normativa: la que les confiere la Constitución. Solo en el caso concreto podrán establecerse relaciones de precedencia, pero derivadas de determinadas condiciones objetivas. Los derechos fundamentales previstos en la Constitución salvadoreña poseen idéntico valor entre sí: el de suprallegalidad. Los intérpretes y aplicadores —autoridades administrativas, jueces ordinarios, Sala de lo Constitucional, etc.—, caso por caso, deberán establecer, en caso de conflicto, qué derecho tiene primacía sobre el otro en su ejercicio práctico. Entonces, los derechos fundamentales, en determinadas circunstancias, pueden ceder ante un derecho o bien constitucional contrapuesto. De lo contrario, algunos derechos serían absolutos, es decir, que todos los individuos tendrían título suficiente para ejercerlos en todas las condiciones (sentencia de 24-IX-2010, Inc. 91-2007).

Los derechos y los bienes en el orden constitucional democrático se encuentran al servicio del desarrollo de la persona y del bien común (art. 1 Cn.) y forman parte de un sistema, donde deben ponderarse los efectos de cada derecho con los bienes constitucionales para considerar sus límites y su alcance en cada caso concreto, partiendo siempre de una interpretación finalista de tales derechos y bienes, el de estar al servicio de la persona humana y del bien común, lo que significa siempre un cierto equilibrio entre el individuo y el vínculo social. *Precisamente por ello este tribunal se encuentra habilitado para examinar si la Ley de Presupuesto establece asignaciones presupuestarias que financian la protección de derechos fundamentales en niveles superiores a los esenciales para determinado sector de la población en detrimento de que otros grupos poblacionales no logren la satisfacción de un contenido mínimo esencial.*

IV. 1. A. Uno de los fenómenos más importantes que se ha presentado en la historia reciente del constitucionalismo es la creciente tendencia de los tribunales constitucionales, ubicados en las latitudes más diversas, a intervenir en el ciclo de la política pública con el objetivo de brindar protección efectiva a los principios y derechos consignados en los textos constitucionales. Estos, generalmente, han intervenido en dos escenarios fácticos: cuando reconocen la necesidad de formular políticas que desarrollen el factor prestacional

de los derechos fundamentales y cuando adoptan fallos estructurales que declaran un estado de cosas inconstitucionales, sin que ambos u otros escenarios sean excluyentes.

Es importante tomar en consideración que una política pública se caracteriza por cuatro elementos; (i) la percepción de una situación problemática o socialmente relevante; (ii) la intervención de una institución pública; (iii) la definición de objetivos concretos para solucionarla o hacerla manejable; y (iv) un proceso de implementación, evaluación y control que se deben hacer en todas las etapas. Considerando las principales variables que entran en juego desde una perspectiva constitucional, las políticas públicas constituyen un conjunto de acciones y decisiones coherentes, racionalmente adoptadas por los poderes públicos en coordinación con los actores sociales y/o privados, orientados a resolver de manera puntual un problema de naturaleza pública o que afecta a un determinado grupo de individuos en relación a la protección progresiva de sus derechos, para cuyo fin se destinan recursos técnicos, humanos, físicos y económicos de distinta naturaleza.

B. Pero la constitucionalización de la política pública no ha quedado reducida a formulaciones conceptuales, sino que ha trascendido en el actuar judicial. Así, en la jurisprudencia comparada, la intervención de los tribunales constitucionales como actores en políticas públicas puede verse claramente reflejada en la emisión de sentencias estructurales, decisiones que buscan asegurar la protección efectiva de los derechos de extensos grupos de personas, mediante el diseño y la implementación de políticas por parte del Estado. Estas sentencias se caracterizan, entre otros aspectos, por afectar a un número significativo de personas que alegan la violación de sus derechos, involucrar a varias entidades estatales por ser responsables de fallas sistemáticas en sus políticas públicas y por implicar órdenes de compleja ejecución, por las que los jueces instruyen a varias entidades públicas para que emprendan acciones coordinadas que protejan a toda la población afectada y no solo a los demandantes concretos. Aunque existe abundante jurisprudencia con esta tipología de sentencias, es pertinente hacer referencia a cuatro fallos estructurales representativos de esta tendencia judicial: *Brown vs. Board of Education*, de la Suprema Corte de los Estados Unidos; *Grootboom vs. The Republic of South Africa*, del Tribunal Constitucional sudafricano; la sentencia T-25 de 2004, de la Corte Constitucional colombiana; y la sentencia del Tribunal Constitucional de Perú en el caso n° 2945-2003-AA/TC.

a. La sentencia emitida en el proceso *Brown vs. Board of Education* es unánimemente señalada como punto de inicio del litigio de reformas estructurales. El objeto de dicho caso era el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de igualdad y esencialmente a la igual protección de la ley, que venían siendo violados de manera masiva y sistemática a través de las políticas de segregación racial practicadas en el sistema educativo de los Estados Unidos. En una primera decisión, conocida como *Brown I*, la corte estadounidense declaró que el sistema segregacionista imperante era inconstitucional, es

decir, que toda la política de educación segregada por motivos raciales (tiempo atrás aprobada por la Corte Suprema en la sentencia *Plessy vs. Ferguson* —1896—) era, en general, violatoria de derechos y debía ser modificada (347 U.S. 483 —1954—, *Brown et Al. vs. Board of Education of Topeka et Al. Appeal from the United States District Court for the District of Kansas*,—conocida como *Brown I*—).

b. En el caso *Grootboom*, la Corte Constitucional de Sudáfrica en el año 2000 desarrolló un modelo de “revisión razonable”, al analizar la constitucionalidad del plan diseñado por la Administración para resolver la aguda crisis habitacional de la zona. En esta decisión dicha Corte concluyó que “la sección 26 (2) de la Constitución requiere del Estado el diseño y la implementación, dentro de los recursos disponibles, de un programa completo y coordinado para asegurar de manera progresiva el derecho a una vivienda adecuada”. De este modo, si bien la disposición constitucional no concedía a los ciudadanos sudafricanos el derecho subjetivo a reclamar del Estado una vivienda, el artículo imponía a este último una obligación ciertamente exigible —incluso por vía judicial como ocurrió en este caso—, consistente en desarrollar un plan que debía ceñirse a precisos parámetros constitucionales. Adicionalmente, señaló que por el principio de razonabilidad, dicho programa debía ofrecer especial atención a las personas que, como la demandante, vivían en “condiciones intolerables” o en “situaciones críticas” de pobreza o miseria. El principal defecto descubierto por la corte fue el hecho de no haber acatado esta obligación al diseñar el plan de vivienda (caso CCT 11/00, asunto *Irene Grootboom and Others vs. The Government of the Republic of South Africa and Others*).

c. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional de Colombia acumuló 109 acciones promovidas por 1,150 núcleos familiares de desplazados a causa del conflicto armado interno. Luego de recoger la jurisprudencia anterior, de evaluar e identificar los graves problemas de la política estatal para la atención de la población desplazada y de aplicar los principios rectores del desplazamiento forzado, esa corte concedió a los peticionarios la protección constitucional mínima de los derechos a la vida digna, integridad, igualdad, petición, salud, seguridad social, educación, mínimo vital, ayuda humanitaria de emergencia, acceso a proyectos de estabilización económica, protección de tierras y, finalmente, la protección especial de las personas de la tercera edad, la mujer cabeza de familia, los niños y algunos indígenas. En este caso, al constatar que una de las causas de la grave situación en que se encontraban las víctimas del desplazamiento forzado era la insuficiente provisión de recursos del erario público, directamente ordenó al Estado colombiano “fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal [...] necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados”. Con base en dicha estimación, el Estado fue obligado a informar al tribunal cuál habría de ser el mecanismo orientado a asegurar la obtención de dichos recursos y, finalmente, a dar cuenta del plan de contingencia que habría de ser empleado en el supuesto en que los

recursos no llegasen oportunamente. La corte indicó que con este tipo de medidas no se estaba desconociendo la separación de poderes que establece la Constitución ni desplazando a las demás autoridades en el cumplimiento de sus deberes. Por el contrario, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, así como el diseño de la política y los compromisos asumidos por las distintas entidades estatales, el tribunal colombiano apeló al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder, para asegurar el cumplimiento de los deberes de protección efectiva de los derechos de todos los residentes en el territorio nacional, siendo esa la competencia del juez constitucional en un Estado Social de Derecho respecto de derechos que tienen una clara dimensión prestacional (sentencia de 22-I- 2004, referencia T-025 de 2004).

Este último caso presenta una particularidad. La Corte Constitucional de Colombia hizo una vinculación directa entre los problemas de desarrollo de la política pública estatal, la insuficiencia en la asignación de recursos económicos en el presupuesto público del Estado y la afectación de derechos fundamentales. Si bien la justicia constitucional no puede exigir al Estado el cumplimiento pleno de los derechos fundamentales, especialmente de los derechos sociales por depender estos de la suficiencia de recursos económicos, sí puede controlar —además de los aspectos propios relacionados con el caso concreto— que los recursos disponibles asignados a la política pública hayan priorizado determinados sectores de la población en relación con los derechos fundamentales comprometidos y el grado de afectación de los mismos. Ello es así porque el principio de progresividad de los derechos no da cabida a la arbitrariedad o a la falta de control de los medios seleccionados por el Estado para el cumplimiento de los mandatos que contiene la Constitución.

d. En esa línea de ideas, el Tribunal Constitucional de Perú, en un caso relacionado con la política pública de salud en materia de prevención y protección contra el VIH, señaló que “... aun cuando el presupuesto de la República se sustenta en el principio de legalidad [...], ello no resulta un alegato con fuerza suficiente frente a la amenaza o vulneración de derechos, pues es el caso que, *sin involucrar mayores recursos de los ya presupuestados, los mismos puedan destinarse priorizando la atención de situaciones concretas de mayor gravedad o emergencia*” (sentencia del Tribunal Constitucional de Perú del 20-IV-2004, Exp. N° 2945-2003-AA/TC).

2. Los citados planteamientos modifican la visión tradicional según la cual el presupuesto del Estado —expresado en la Ley de Presupuesto— únicamente cumple la función constitucional de consignar o incluir numéricamente ingresos y gastos debidamente balanceados o equilibrados para la ejecución de un ejercicio presupuestal concreto. *Hoy en día el presupuesto se erige como un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, mediante el cual se cumplen funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas públicas económicas, sociales, de planificación y desarrollo, y se lleva a cabo una*

estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del respectivo período fiscal. Es una herramienta de política estatal por la que se asignan recursos y se autorizan los gastos de acuerdo con los objetivos trazados en los planes de desarrollo a los que se encuentra sometido. El presupuesto contribuye a la realización de la política macroeconómica pública, en orden a alcanzar las finalidades sociales del Estado. *Precisamente por su trascendencia jurídico-económica y política, el presupuesto se supedita al cumplimiento de una serie de principios constitucionales.*

El proceso de constitucionalización del sistema jurídico implica el *tránsito de la idea del presupuesto en cuanto institución legal-parlamentaria, al presupuesto en cuanto técnica para la eficacia de la Constitución en su conjunto.* Ir más allá de la visión clásica del presupuesto implica, correlativamente, revitalizar los enfoques que sostienen la unidad del Derecho Financiero. Ahora esa unidad ya no se fundamenta en consideraciones metodológicas endógenas, interiores a la disciplina, sino en razones de raíz constitucional. La actividad financiera pública tiene una unidad teleológica de sentido que surge del propio ordenamiento constitucional: hacer efectivas las instituciones del Estado Constitucional de Derecho y los derechos fundamentales. El concepto básico que se transforma en el enfoque financiero-presupuestario clásico es el de “necesidades públicas” porque en tal tipo de Estado estas solo pueden tener relevancia si deviene en un concepto constitucional. De esta manera, la finalidad de la actividad financiera es darle efectividad a las instituciones y derechos constitucionales. Aquí se juega la constitucionalización y juridización completa de la actividad financiera del Estado. De la finalidad de la actividad financiera pública de otorgarle efectividad a las instituciones constitucionales surge la construcción en cadena de la protección financiera de los derechos fundamentales ya que de la “actividad financiera pública” en general se da paso a la “actividad presupuestaria” en particular, y de las “instituciones constitucionales” en general a los “derechos fundamentales” en particular.

La Ley de Presupuesto no puede concebirse sin su vinculación con los derechos fundamentales, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales, en relación con lo previsto en el art. 1 Cn. Por un lado, el Derecho Presupuestario es ante todo un “Derecho Constitucional Presupuestario” que debe considerarse desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Por otro lado, y de forma correlativa, los derechos fundamentales no pueden desvincularse de su aspecto financiero y presupuestario ni dejar de considerar su costo. El vínculo conceptual va en los dos sentidos: la actividad financiera es de por sí un elemento del sistema de los derechos fundamentales y, a la vez, ese sistema le da sentido constitucional a aquella actividad. La visión constitucional del presupuesto tiende a superar el idealismo que considera que las instituciones constitucionales y los derechos fundamentales pueden concebirse sin tener en cuenta su dimensión financiera. Además, también supera el pragmatismo o legalismo presupuestario, que cree que se puede

conceptuar adecuadamente la actividad presupuestaria sin su referencia a los principios y derechos constitucionales.

Dado que las obligaciones del Estado relacionadas con la asignación de recursos públicos se ubican especial, pero no exclusivamente, en el contexto de la obligación de cumplir y/o garantizar derechos fundamentales, es pertinente indicar que un presupuesto con este enfoque debe reflejar: políticas públicas con dicha perspectiva a lo largo de todo el ciclo presupuestario; permitir identificar la distribución de recursos bajo principios constitucionales mediante indicadores de gestión y de una estructura presupuestaria con información desagregada; y permitir monitorear el avance en la realización de los derechos fundamentales por medio de indicadores de resultados y de impacto con una estructura presupuestaria orientada a resultados.

Por tanto, para que la asignación y ejecución del presupuesto del Estado sea coherente con el cumplimiento de los mandatos que la Constitución establece, se deben cumplir las siguientes condiciones: (i) los recursos presupuestarios deben asignarse de tal manera que aseguren la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos; (ii) máximo uso de recursos disponibles; (iii) realización de los derechos hasta el máximo de recursos de que se disponga; (iv) igualdad; (v) transversalidad e integralidad pues los derechos fundamentales son indivisibles, universales e interdependientes, lo cual implica que esta debe permear todas las estructuras gubernamentales; (vi) transparencia y rendición de cuentas, de modo que debe existir información disponible para evaluar la asignación y ejercicio de los recursos. La información presupuestal debe ser clara, asequible, oportuna, consistente, detallada y en formatos que permitan análisis por una diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diversas necesidades de información. El Estado debe ofrecer también explicaciones detalladas y fundamentadas para justificar sus decisiones sobre asignaciones presupuestales; y (vii) participación ciudadana, por lo que se debe ofrecer a las personas interesadas la oportunidad de formar parte en las decisiones, así como recoger y valorar sus propuestas.

La constitucionalización y juridización de las políticas públicas y la actividad financiera del Estado faculta a esta Sala para ejercer un control de constitucionalidad de la Ley de Presupuesto, con el mismo alcance que lo hace con respecto al resto de las normas jurídicas, y está habilitado para declarar la invalidez de una decisión presupuestaria porque controvierte algún principio constitucional o porque no ha asignado los fondos necesarios para cumplir con un mandato constitucional o derecho fundamental puesto que estos no pueden subordinarse a su reconocimiento en la Ley de Presupuesto.

3. A. Si bien este último supuesto agudiza las críticas a la intervención de los tribunales constitucionales en el ciclo de las políticas públicas y en el control constitucional de las leyes de presupuesto, se advierte que estas objeciones parten del dogma tradicional

de la separación de los poderes públicos, que sostiene que habría un conjunto de actividades estatales que, por su naturaleza y por las cualidades de los órganos a los que aquellas se confían, conviene reservar a órganos de elección popular, en la medida en que la adopción de las políticas públicas y presupuesto suponen un ejercicio previo de ponderación de necesidades sociales y de priorización de objetivos colectivos, es menester que quien cumpla esta tarea cuente con la autoridad que brinda el hecho de haber recibido este especial encargo de manos de los ciudadanos, y porque es necesario que dicha tarea sea realizada por funcionarios que cuenten con la preparación específica que demanda esta compleja labor debido a que el diseño y la implementación de las políticas públicas y presupuesto requieren el dominio de una gran variedad de saberes técnicos.

B. Con fundamento en el principio de separación de poderes y con fundamento en las atribuciones de cada órgano constitucional, es razonable concluir que las intervenciones de esta sala en el ciclo de las políticas públicas y presupuesto, a petición de los ciudadanos legitimados para requerirlas, no constituyen intromisiones ilegítimas en las competencias atribuidas a otras autoridades.

Es precisamente la modulación y reformulación del principio constitucional de separación de poderes la que ha sentado las bases para que esta Sala se encuentre habilitada a conocer de casos que configuran violación a principios y derechos constitucionales en el marco del ciclo de las políticas públicas y la Ley de Presupuesto. En este punto es conveniente enfatizar que en el ordenamiento jurídico salvadoreño la interpretación y funcionamiento del referido principio, se vio transformada con la creación de la Sala de lo Constitucional por la Constitución de 1983. La Ley Suprema otorgó a dicho tribunal un mandato para controlar la constitucionalidad de las actuaciones de los otros órganos del Estado y le atribuyó las propiedades formales y materiales que caracterizan a este tipo de tribunales.

Esta sala no puede sustraerse a la realidad imperante en el tiempo en que ejerce su labor, por lo que se ve avocada a interpretar y poner al día el significado de las disposiciones constitucionales, averiguar los requerimientos sociales existentes, ajustar y compensar los valores en juego, inquirir sobre las consecuencias de la decisión a adoptar y elaborar su producto interpretativo en función del problema a decidir. Desde esta perspectiva, entonces, se ha venido efectuando una interpretación progresista o evolutiva que permite el desarrollo y desenvolvimiento de la Constitución en el tiempo, en la que deben considerarse no solo las condiciones y necesidades existentes en el momento de su promulgación, sino también las condiciones sociales, económicas y políticas que existen al tiempo de su interpretación (sentencia de 19-VII-1996, Inc. 1-92). Dicha visión ha permitido que esta sala avance en su intervención como contralor constitucional de las políticas públicas mediante la emisión de fallos estructurales.

Por ejemplo, en el caso emblemático de la sentencia de 27-V-2016, HC 119-2014, ha influido en la elaboración de la política pública de los privados de libertad al declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ordenar el cese de la condición de hacinamiento en que se encontraron los privados de libertad en las bartolinas policiales de Quezaltepeque, Soyapango y San Vicente, así como los demás recintos en los que se advirtiera dicha problemática, debiendo las autoridades involucradas realizar los planes estratégicos para ese efecto y llevar a cabo el seguimiento correspondiente. Sin embargo, la intervención de este tribunal no puede quedar limitada a un determinado ámbito de política pública, sino que, como se dijo con anterioridad, este tiene facultades amplias para ejercer un control de constitucionalidad del ciclo de las políticas públicas y la Ley de Presupuesto, con el mismo alcance que lo hace con respecto al resto de las normas jurídicas, cuando estos transgredan principios y derechos constitucionales.

V. 1. Siguiendo el orden propuesto, corresponde en este considerando citar los criterios jurisprudenciales respecto de la facultad del Estado de contraer empréstitos voluntarios conforme a la Constitución, de emitir deuda flotante y del tipo de aprobación legislativa que la misma requiere.

En la sentencia de 26-VI-2000, Inc. 9-99, se dijo que para la construcción de la noción de empréstito voluntario es útil partir de la constatación de que, en el cumplimiento de sus funciones, el Estado usualmente asume posiciones pasivas —obligaciones— dentro de ciertos vínculos jurídicos de carácter económico con otros sujetos públicos o privados. La suma de las obligaciones financieras del Estado que se originan de dichas relaciones económicas, es lo que se conoce como deuda pública. Dentro de ese conjunto de obligaciones, se comprende algunas que se originan a consecuencia de previas entregas —préstamos— de recursos financieros —fondos— que dichos sujetos realizan en favor del Estado, con la promesa de este de reembolsar en cierta fecha la cantidad recibida, más determinados intereses. Las operaciones financieras encaminadas a la obtención de tales fondos, son los empréstitos. Estos son de dos tipos: los forzosos, regulados en el art. 131 ord. 6° Cn. y los voluntarios, regulados en el art. 148 inc. 1° Cn. En el primer caso, los empréstitos se imponen coactivamente a los sujetos que han de entregar los fondos al Estado—en ejercicio de la potestad impositivo-financiera que la Constitución atribuye a la Asamblea Legislativa—, por lo cual aquellos deben decretarse. En el segundo caso, la entrega de tales recursos financieros es voluntaria y opera en la contratación entre el Estado y quien se los otorga, siendo el crédito público lo que motiva a proveerle de los mismos.

2. Hay dos clases de empréstitos voluntarios. Una es la operación singular de crédito concertada con un sujeto determinado, que puede ser otro Estado, un banco o un organismo financiero nacional o internacional, ya sea en forma de préstamo o de apertura de crédito. La otra es la emisión de títulos valores en el mercado anónimo de capitales, en los que de forma originaria se advierte la ausencia de persona determinada en cuyo favor se establezca

la obligación económica del Estado. Considerando lo anterior, debe entenderse que la expresión “contratar” en el inc. 1° del art. 148 Cn. en ningún modo implica que la única forma que pueda adoptar el empréstito voluntario sea la operación singular de crédito, sino que ese tipo de empréstito debe contar para su validez con el libre consentimiento del o los prestamistas, por lo que no se puede imponer, como se hace con el empréstito forzoso.

El procedimiento constitucionalmente prescrito para adquirir empréstitos voluntarios varía según se trate de una operación singular de crédito concertada con sujeto determinado o de la emisión de títulos valores a colocar en el mercado anónimo de capitales. En el primer caso, el inc. 1° del art. 148 Cn. establece la autorización para que el Ejecutivo defina las cláusulas del contrato con el prestamista individual —sea otro Estado, un banco o un organismo financiero, nacional o extranjero—, mientras que el inc. 2° indica su aprobación posterior con la mayoría de dos tercios de los votos de los diputados electos, en la cual la Asamblea Legislativa acepta las cláusulas negociadas y acordadas entre el Estado salvadoreño —prestatario— y el sujeto público o privado —prestamista—. En el segundo caso, una vez colocados los títulos valores en el mercado de capitales, no es posible una aprobación de cada adhesión individual de los sujetos que suscriben los mismos o de la deuda total que se origina del empréstito ya que la colocación y venta puede suceder en momentos distintos. Por ello, para no violentar su naturaleza de control interorgánico del Legislativo al Ejecutivo y su finalidad de ser la garantía de un reflexivo y concertado endeudamiento público, se entiende que los dos momentos del empréstito por emisión de títulos valores se funden en uno solo: la autorización implica al mismo tiempo la aprobación de los compromisos, en un solo decreto legislativo que, además, debe cumplir con los requisitos que prescribe el inc. 3° de la mencionada disposición constitucional.

3. Las características del empréstito voluntario son las siguientes: (i) es un indicador de la solvencia del ente público que requiere los recursos financieros —esto es, de la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones productivas, atender casos de evidente necesidad nacional, reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, entre otros aspectos—y que garantiza el reembolso de los fondos y el pago de los intereses convenidos; (ii) requiere como elemento esencial para su validez el libre consentimiento de la persona que presta o que adquiere títulos valores, lo que lo diferencia esencialmente con el empréstito forzoso; (iii) origina verdaderas obligaciones para el Estado, de las que no puede sustraerse por actos de soberanía; y (iv) su naturaleza jurídica es la de un contrato público, en cuanto el Estado actúa en ejercicio de potestades públicas buscando la satisfacción de necesidades o intereses de la colectividad, produciendo, en ocasiones, incluso una situación de desigualdad entre el ente público prestatario y los prestamistas, cuando estos son particulares.

4. La deuda flotante es una modalidad de empréstito voluntario. Esta se emite por el Estado para remediar deficiencias temporales de caja —provocadas, por ejemplo, por flujos en ingresos tributarios, por la liquidación de proyectos ejecutados durante el año fiscal y por el pago elevado de bienes y servicios— que no excedan de un año plazo —es decir, con vencimiento no superior al de un período presupuestario— y que, en nuestro contexto, suele manifestarse en la emisión de LETES y bonos. Esto ha sido reconocido en el art. 227 inc. 3° Cn., al prescribir que “[e]n el Presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos”. En desarrollo de esta previsión constitucional —además de lo regulado en el art. 5 letra g de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social—, el art. 72 inc. 1° LOAFI establece que “[c]on el objeto de financiar las deficiencias temporales de la cuenta corriente única del tesoro público, facúltase al Ministerio de Hacienda para que por medio de la Dirección General de Tesorería, emita Letras del Tesoro cuyo vencimiento no podrá exceder el plazo de 360 días contados desde la fecha de emisión”, y su inc. 2° determina que “[e]n el Presupuesto General del Estado se establecerá el monto anual por el que el Gobierno podrá emitir Letras del Tesoro, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 227 de la Constitución de la República”.

5. Ahora bien, aunque en el art. 148 inc. 2° Cn. el constituyente fue expreso en el quórum legislativo que se requiere para la aprobación de empréstitos de largo y mediano plazo —deuda consolidada— por operaciones singulares de crédito —56 votos de diputados electos de la Asamblea Legislativa—, no ocurre lo mismo en el art. 227 inc. 3° Cn. para el caso de la emisión de deuda flotante por medio de LETES, donde no se aclara qué tipo de mayoría legislativa se exige para su autorización. Ante ello, se vuelve necesario realizar una interpretación sistemática de dicha disposición con lo establecido en los arts. 123 y 131 ord. 8° Cn. Este tipo de interpretación constitucional es aquella que intenta dotar a un enunciado de comprensión dudosa, de un significado sugerido o no impedido por el sistema jurídico del que forma parte, es decir, atribuir un significado a una disposición tomando en cuenta el contenido de otras normas o su contexto jurídico, evitando percepciones aisladas, dentro de la relación dinámica en que se mueven las disposiciones entre sí en el ordenamiento jurídico. La justificación de la interpretación sistémica de la Constitución es su concepción como un cuerpo normativo con una lógica interna propia, esto es, una coherencia intrínseca, armónica y objetiva que justificaría acudir a unos preceptos para aclarar el significado incierto de otros.

Así, el art. 131 ord. 8° Cn. establece que es competencia de la Asamblea Legislativa decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, así como sus reformas, mientras que el art. 123 inc. 2° Cn. estatuye que para dicha Asamblea tome resoluciones se requiere por lo menos el voto favorable de la mitad más uno de los

diputados electos (43 votos), salvo los casos en la Constitución indique la exigencia de una mayoría distinta. En tal sentido, en tanto que el art. 131 ord. 8° Cn. no hace mención de un tipo de mayoría calificada en concreto, se entiende que la aprobación del presupuesto general del Estado requiere solo de mayoría legislativa simple, tal como se realiza en la práctica. Si esto es así, es razonable afirmar que debido a que la deuda flotante en que puede incurrir el gobierno en cada ejercicio financiero fiscal se autoriza dentro del documento presupuestario según el art. 227 inc. 3° Cn. —y que el texto de este último artículo tampoco alude a la exigencia de algún tipo de mayoría calificada—, para su aprobación también se requiere de mayoría simple.

VI. Nuestro Derecho Constitucional Presupuestario reconoce varios principios, entre los cuales interesa hacer referencia a los de universalidad, unidad y de equilibrio.

1. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el fundamento constitucional del principio de universalidad está en el art. 227 inc. 1° Cn., según el cual “[e]l Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado”; esto es reiterado en el art. 22 LOAFI. De conformidad con tales disposiciones normativas, existe, por un lado, la obligación constitucional y legal para el Órgano Ejecutivo al formular el proyecto de presupuesto de incluir todos los ingresos y gastos proyectados para un ejercicio financiero fiscal y que estos se consignent por sus importes reales, es decir, sin que exista compensación entre ingresos y gastos; y, por otro lado, la obligación de la Asamblea Legislativa al recibir dicho proyecto de constatar la incorporación de todos los ingresos y gastos públicos que se verifican en el ejercicio financiero fiscal (sentencia de 18-IV-2006, Inc. 7-2005), lo cual facilitará el ejercicio adecuado y efectivo del control político y operativo sobre el proyecto presupuestario.

2. El principio de unidad se infiere claramente del régimen financiero elegido por el constituyente. Surge por el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente. Mediante una interpretación sistemática y teleológica, puede afirmarse que el principio en cuestión deriva de los arts. 227 incs. 1° y 4°, 228 inc. 3° y 204 ord. 2° Cn. ya que se prevé que el Presupuesto General del Estado debe incluir los presupuestos especiales de las entidades autónomas y se prevén la existencia de los presupuestos extraordinarios y municipales. Esto sugiere la intención de concentrar todos los ingresos y gastos estatales en un solo documento, con las salvedades apuntadas.

Del principio presupuestario de unidad derivan consecuencias concretas. La primera hace referencia a la obligación de todas las instituciones del sector público de que sus presupuestos sean elaborados y ejecutados—en cuanto a su contenido, métodos y expresión— con estricto acatamiento de la política presupuestaria única, definida y

adoptada por la autoridad competente de conformidad con la ley. La segunda alude a que, salvo los presupuestos extraordinarios (art. 228 inc. 3° Cn.) y los presupuestos municipales (art. 204 ord. 2° Cn.)—, debe existir un solo presupuesto para todo el sector público, por lo que todos los ingresos y los gastos del Estado deben estar reunidos en un solo documento o en un conjunto de documentos, fusionados como un todo orgánico, lo que permite comprobar si se garantiza o no el equilibrio presupuestario, potencia la claridad y el orden en las finanzas públicas, permite observar la magnitud del presupuesto y el volumen de las erogaciones, así como la carga del contribuyente y, finalmente, facilita el control parlamentario (sentencia de 4-XI-2011, Inc. 15-2011).

3. A. En El Salvador, el principio de equilibrio presupuestario es un mandato de optimización (sentencia del 4-XI-2011, Inc. 15-2011) que tiene reconocimiento constitucional y legal. Así, el art. 226 Cn. ordena que “[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”, mientras que el art. 27 LOAFI estatuye que “[e]l Presupuesto General del Estado deberá reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento”, lo cual implica que “[e]l gasto presupuestado deberá ser congruente con los ingresos corrientes netos” para “garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo” (arts. 11 inc. 1° frase final y 2 letra a de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, respectivamente).

De las anteriores premisas se sigue que el principio de equilibrio presupuestario no está regulado por el constituyente y el legislador como un imperativo rígido o absoluto, sino que puede ser flexibilizado bajo ciertas condiciones, a las que la Constitución se refiere como correspondencia con “el cumplimiento de los fines del Estado” (auto de 3-XII-2014, Inc. 102-2014). Si se tiene 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 en muchas ocasiones presupuestar recursos financieros de los cuales posiblemente no disponga de forma inmediata, de modo que la relación entre ingresos y egresos no corresponderá a una ecuación matemática. De acuerdo con esto, hay una exigencia de hacer una ponderación entre la necesidad de evitar un déficit fiscal que perjudique, por un lado, de forma inmediata a la Hacienda Pública y de forma mediata los patrimonios de los gobernados y, por otro, la necesidad de cumplir adecuadamente —si no óptimamente— con los fines del Estado prescritos en el art. 1 Cn.

B. Desde un punto de vista material, este equilibrio presupuestario supone, entre otros aspectos: (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 puede ser superior a la estimación de los ingresos corrientes del Estado; (iii) que, individualmente consideradas, las partidas presupuestarias que reconozcan un gasto no pueden encontrarse desfinanciadas; y (iv) que las instituciones públicas deben tener asignadas, en la medida de las posibilidades, los recursos necesarios o indispensables 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, lo que supone tutelar el normal funcionamiento de las instituciones que conforman el Estado. 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 que establece el art. 226 Cn. pretende evitar en el presupuesto el riesgo que produciría la falta de congruencia entre los ingresos y los gastos proyectados, 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 disminución 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 norma presupuestaria es susceptible de calificarse como un desequilibrio intencional, deliberado o ineludiblemente previsible, 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.

C. El control sobre la observancia del principio de equilibrio presupuestario también se ha desarrollado en la jurisprudencia constitucional de otros tribunales, las cuales se caracterizan por responder a las particularidades de los Estados en los que ejercen su función, pero que no por ello dejan de servir de guía en la formulación constitucional del equilibrio presupuestal. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia n° C-337/93, de 19-VIII-1993, explicó que el principio de equilibrio “[s]ignifica que los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) de una Nación, son iguales a la totalidad del gasto público [...]”, no obstante, a la luz de cierta doctrina, dicha corte aclaró que “[...] con el correr del tiempo, el uso del crédito se fue generalizando como instrumento normal de financiación presupuestal, no ya para financiar gastos extraordinarios, sino para atender cualquier tipo de gasto público [...]Si no se acude a este principio [de equilibrio], hay riesgo de un desorden presupuestal, en donde no existe armonía entre el ingreso y el gasto, lo cual conduce a que el control político ejercido sea inoperante y sin razón de ser. Lo que

se busca entonces es evitar el endeudamiento público no proporcionado con la capacidad económica del Estado, como medida de prudencia política y de seguridad económica”. Esa misma corte, en sentencia n° T-666/99, de 8-IX-1999, en un caso aplicable a nivel local pero extensible a nivel nacional, afirmó que “[...] es deber de las autoridades municipales mantener el equilibrio presupuestal, que garantice el cumplimiento puntual de los compromisos y erogaciones que permitan proporcionar una solución eficaz de goce real y oportuno de los derechos”.

De igual manera, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en su sentencia n° 00481, pronunciada el 23-I-2002, sostuvo que “[e]l principio de equilibrio presupuestario ordena al Estado, por medio de los órganos encargados de elaborar el proyecto (Poder Ejecutivo) y aprobar el Presupuesto (Poder Legislativo), a producir un instrumento donde el importe de los gastos autorizados sea igual al total de los gastos previstos”. Dicha posición fue matizada por uno de sus magistrados a través de un voto disidente contenido en la sentencia n° 03691, pronunciada el 15-III-2013, en el que se dijo que el principio de equilibrio presupuestario “[...] no se agota en el equilibrio contable —paridad entre egresos e ingresos independientemente de la fuente de financiamiento—, sino que va mucho más allá [...] Supone el hecho de que los gastos ordinarios deben ser financiados con ingresos ordinarios, no con ingresos extraordinarios o de capital. De acuerdo con el diseño constitucional, los ingresos extraordinarios, aquellos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria, están previstos para financiar gastos extraordinarios o de inversión”.

VII. Corresponde ahora analizar los objetos de control en ambos procesos acumulados. En este sentido, se determinará primero si existe el vicio de forma denunciado en la aprobación del art. 5 LP/2017 por inobservancia de lo estatuido en el art. 148 inc. 2° Cn., en relación con el art. 227 inc. 3° Cn. (proceso de Inc. 1-2017); y, posteriormente, se abordará la inconstitucionalidad por vicios de contenido en la LP/2017, para concluir si en esta existe contravención a los principios presupuestarios establecidos en los arts. 226 y 227 Cn. (proceso de Inc. 25-2017).

1. Como se ha explicado en apartados previos, el art. 5 LP/2017 contiene la autorización al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda para que, hasta un porcentaje determinado (30% como máximo de los ingresos corrientes), emita deuda flotante a efecto de cubrir deficiencias temporales de ingresos en el presente ejercicio financiero fiscal. También se precisó que, según el criterio jurisprudencial de esta sala, la deuda flotante materializada en la emisión de LETES constituye una forma de empréstito voluntario, porque mediante este mecanismo el Estado efectivamente adquiere deuda —con independencia de que sea de corto plazo y de bajo interés— y que debido a que el art. 227 inc. 3° Cn. no precisó el tipo de mayoría legislativa que se requiere para su aprobación, al realizar una interpretación sistemática de dicha disposición con lo establecido en los arts.

123 inc. 2° y 131 ord. 8° Cn., se concluye razonablemente que se trata 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 art. 148 inc. 2° Cn. Esta exigencia se aplica, incluso, cuando la autorización se realiza a manera de una cláusula abierta, sin detalle de un programa concreto de endeudamiento en relación con la necesidad de financiar áreas de gestión y partidas determinadas.

Al constatar el registro de votación electrónica de la Sesión Plenaria n° 81 de la Asamblea Legislativa, de fecha 18-I-2017, en la que se aprobó el Decreto Legislativo n° 590 de la misma fecha, publicado en el Diario Oficial n°22, tomo 414, de fecha 1-II-2017 (disponible en <http://www.asamblea.gob.sv>), se advierte que la LP/2017 fue aprobada con 47 votos de los diputados presentes; es decir, con 4 votos más de los requeridos para constituir mayoría legislativa simple. Por tales motivos, *se concluye que no existe el vicio de forma alegado contra el art. 5 LP/2017 y que, por tanto, su aprobación no conlleva la vulneración al art. 148 inc. 2° Cn., en relación con el art. 227 inc. 3° Cn., y así se declarará en la presente sentencia.*

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. Ello se refleja en los altos porcentajes de los techos de estas emisiones en cada ley de presupuesto general de años recientes, por ejemplo: el año 2014 fue del 40%, mientras que en los años 2015, 2016 y 2017 fue del 30%. Tal manera de utilizar este endeudamiento generalmente ha provocado que el saldo de LETES se acumule progresivamente porque van quedando remanentes que no se liquidan en el correspondiente ejercicio financiero fiscal (art. 72 inc. 1° LOAFI). Tal como el Ministro de Hacienda lo ha reconocido en su intervención, los saldos de LETES al cierre de cada ejercicio financiero fiscal durante la última década han tenido una tendencia a la alza, lo que genera una progresiva presión a las finanzas públicas y problemas de liquidez, viéndose obligado el Órgano Ejecutivo a reestructurar y convertir la deuda flotante en deuda pública —de largo plazo— a través de la emisión de títulos valores en el mercado nacional o internacional, como ocurrió a finales de 2001, por alrededor de US\$660 millones y en 2009, por US\$800 millones. Según lo expresó el funcionario aludido, el saldo de LETES en el 2006 era de US\$222.3 millones; en el 2008 era de US\$583.6 millones; en el 2012 fue de US\$866.7 millones; y en el 2016 el saldo consolidado fue de US\$1,072.4 millones (<http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cdr=9&lang=es>).

2. Sobre los vicios de contenido de la LP/2017, se analizarán los rubros en los que el ciudadano Anaya Barraza ha alegado la presunta vulneración a los principios de unidad, universalidad (art. 227 Cn.) y equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.); es decir, la supuesta subestimación de los gastos presupuestados para el pago de capital e intereses de los

certificados de inversión previsional que se emiten por el FOP, para el pago de pensiones del IPSFA y para la devolución del IVA a exportadores y a contribuyentes del ISR.

A. Tal como lo ha señalado el ciudadano Anaya Barraza en la demanda del proceso Inc. 25-2017, el art. 4 de la LP/2017 reconoce que para el presente ejercicio financiero fiscal se requieren US\$230 millones para pagar capital e intereses que se adeudan a los cotizantes al Sistema de Ahorro para Pensiones por la utilización de sus ahorros en certificados de inversión previsional que emite el FOP, para lo cual, no obstante, se creó una partida de US\$1,000. Y en la misma normativa se aduce que posteriormente se buscará hacer las transferencias necesarias una vez se identifiquen fuentes de financiamiento. La evidente insuficiencia de fondos para cumplir con el pago de esta deuda previsional que debía hacerse en abril y julio de 2017, obligó a la Asamblea Legislativa a modificar la LP/2017. En un primer momento, por D. L. n° 657, de 21-IV-2017, publicado en el D. O. n° 73, tomo 415, de 21-IV-2017, se hizo un “refuerzo” de US\$56,665,225 a la asignación del MH para cumplir con la amortización de los certificados de inversión provisional correspondiente al mes de abril. Para transferir el monto indicado, el Órgano Legislativo hizo “recortes” en el presupuesto de diversas instituciones, muchas de las cuales se ubican en el área de gestión de “desarrollo social”: en el Ramo de Trabajo y Previsión Social fue de US\$303,545.00; en el Ramo de Salud fue de US\$4,128,936.00; en el Ramo de Educación el recorte fue de US\$5,581,855.00, mientras que en el Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano fue de US\$3,962,902.00.

Más recientemente, para cumplir con el segundo pago de deuda relativo al FOP, programado para julio del presente año, que ascendía a US\$47.3 millones, en un primer momento la Asamblea Legislativa redistribuyó fondos de otras instituciones —la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) y la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)— por un total de US\$33,064,904, mediante D. L. n° 715, de 21-VI-2017 (D. L. n° 715/2017), publicado en el D. O. n° 115, tomo 415, de 22-VI-2017. Y luego, para completar el monto requerido, la Asamblea reorientó US \$14,354,221, provenientes del pago de obligaciones pendientes con el Estado.

La justificación de la Asamblea Legislativa para haber aprobado dicha partida con una evidente subestimación, es que el pago de los US\$230 millones que se necesitaban, se encontraba cubierto por la reforma a la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (LEFOP), aprobada por D. L. n° 497, de 29-IX-2016, publicado en el D. O. n° 180, tomo 412, de 29-IX-2016; pero ello, según la autoridad demandada, se obstaculizó por la adopción de la medida cautelar emitida por esta sala en el proceso de Inc. 162-2016 —que suspendió los efectos de tal reforma—. La misma excusa fue mencionada por el Ministro de Hacienda, al señalar que la ineficacia del mecanismo de financiamiento de dicha deuda es atribuible a este tribunal por la medida cautelar aludida.

Dicho alegato es inaceptable porque el pago de la deuda por el FOP es un gasto previsible e ineludible en tanto que ya se había determinado de antemano a cuánto ascendía para el presente año y, además, porque es una obligación establecida, tanto en la LEFOP como en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, que inevitablemente debía incluirse en el presupuesto general con la suficiente asignación de recursos propios, según las estimaciones y proyecciones de esta deuda previsional (art. 4 LP/2017).

B. En similar situación se encuentra la deuda previsional derivada del IPSFA. El art. 13 LP/2017 reconoce que para 2017 se necesitan US\$52 millones para cumplir con esta obligación, pero solo se asignó una partida de US \$1,000.00 y, al igual que en el caso anterior, se estableció que posteriormente se harían las transferencias respectivas al identificar fuentes de financiamiento. Sin perjuicio de ello —aunque se trata de un monto inferior al establecido—, se observa que en el Ramo de Hacienda (partida 0700), en la unidad presupuestaria y línea de trabajo “Obligaciones Generales del Estado”, “Clases Pasivas”, existe una asignación de US \$14,328,075, entre otros aspectos, “para cubrir déficit previsional del Régimen de Pensiones”. No se omite mencionar que a esta partida se le hizo una asignación presupuestaria por reorientación de fondos por la cantidad de US \$14,397,879.

En sus informes, en lugar de justificar los motivos de la subestimación presupuestaria, a pesar de las obligaciones que imponen los principios de universalidad y equilibrio (arts. 226 y 227 Cn., respectivamente), el Ministro de Hacienda y la Asamblea Legislativa se limitaron a reiterar lo señalado en el art. 1 de la Ley del Instituto Previsional de la Fuerza Armada, el cual dispone que ese instituto debe funcionar con recursos propios y que, según su criterio, no es una obligación natural del Estado el financiamiento de estas pensiones.

Este argumento no puede aceptarse. Por un lado, ambas autoridades omiten considerar que de acuerdo con la concepción personalista del Estado, que se adopta en el art. 1 Cn., El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de su actividad, de manera que debe procurar la consecución del bien común. Por otro, tampoco advierten que de conformidad con los arts. 2 inc. 1° y 50 Cn., toda persona tiene derecho a la seguridad social y, como manifestación de ésta, a recibir una pensión por vejez que le permita jubilarse en condiciones de dignidad (sentencias de 23-VIII-1998, 26-II-2002 y 23-XII-2014, Incs. 4-1997, 19-1998 y 42-2012, respectivamente). Además, aunque es cierto que para el cumplimiento de sus fines, el IPSFA cuenta con recursos propios provenientes de las cotizaciones de sus afiliados, también tiene como fuentes de ingreso las aportaciones ordinarias y extraordinarias del Estado y, asimismo, las aportaciones de organismos del gobierno central y de instituciones oficiales autónomas, esto de conformidad con el art. 82 letras b y c de la Ley del Instituto Previsional de la Fuerza Armada.

La subestimación de este rubro se reitera al considerar que, según la propias cifras del IPSFA, el monto de las pensiones por retiro en este régimen anualmente oscila entre US\$35 y 41 millones (por ejemplo, en los años 2013 y 2014, las cantidades pagadas fueron de US\$35,750 millones y US\$41,768 millones, respectivamente — <https://www.ipsfa.com>—) y que es un hecho público que el IPSFA tiene en la actualidad desequilibrios presupuestarios.

C. La cobertura presupuestaria para cumplir con las devoluciones de IVA a exportadores y a contribuyentes del ISR, también se encuentra desprovista de recursos suficientes. En la LP/2017, en el Ramo de Hacienda, partida 0700, en la unidad presupuestaria y línea de trabajo “Obligaciones Generales del Estado”, “Devolución IVA a Exportadores”, para efectuar reintegros de crédito fiscal y devoluciones por pago indebido o en exceso a exportadores y otros sujetos pasivos facultados por disposiciones legales, se asignan US\$20 millones. Por otra parte, en el mismo Ramo de Hacienda, en la línea de trabajo “Devolución Impuesto Sobre la Renta”, para la liquidación de este tributo se asignan US\$13 millones. Ambas asignaciones son insuficientes si se observan los datos que proporciona el BCR con respecto a estas devoluciones en los últimos años, según los cuales el promedio anual para devolución de IVA a exportadores es de US\$170 millones, mientras que para la devolución del ISR es aproximadamente de US\$29 millones (datos disponibles en <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cdr=80&lang=es>). Aún más, en el caso de las devoluciones en concepto de IVA, los datos del BCR arrojan que al mes de abril de 2017 el gasto ya asciende a US\$16.1 millones, lo cual lleva a la razonable conclusión de que lo que falta de la asignación presupuestaria inicial no será suficiente para cubrir las devoluciones por lo que resta del año (<http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cdr=5&lang=es>). Incluso, si se parte del proyecto de presupuesto presentado por el MH (disponible en <http://www.mh.gob.sv>), ambas partidas tienen montos inferiores.

Los argumentos del Ministro de Hacienda para justificar los montos consignados en la LP/2017 para ambas partidas, no son convincentes. En el caso de las devoluciones de IVA a exportadores, adujo que luego de la reforma al art. 76 de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, aprobada por Decreto Legislativo n° 71, de 29-VII-2015, publicado en el Diario Oficial n° 146, tomo 408, del 14-VIII-2015, se modificó el mecanismo de pago de estas devoluciones por un sistema de “autoacreditación”, por el cual el fisco percibe los ingresos descontando las devoluciones que han sido previamente autorizadas por la Dirección General de Impuestos Internos, lo que implica una disminución en los montos de este gasto. En cuanto al ISR, se dijo que en el año 2011 se modificaron las tablas de retenciones establecidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta, por Decreto Legislativo n° 957, de 14-XII-2011, publicado en el Diario Oficial n° 235, tomo 393, de 15-XII-2011, mediante el cual se equipara el impuesto retenido a los contribuyentes con el impuesto computado en el ejercicio fiscal, lo que evita

descuentos en exceso y provoca una disminución de los montos a devolver en tal concepto. Aunque esta sala ha constatado los cambios normativos a que se ha referido el funcionario mencionado, lo cierto es que las proyecciones oficiales del gasto que anualmente se realiza en estos rubros demuestran que las asignaciones señaladas son insuficientes.

D. De lo anterior, se concluye que la LP/2017 contraviene los principios presupuestarios de universalidad y equilibrio presupuestario, no así el de unidad.

a. El principio de universalidad exige que todos los ingresos y gastos figuren en el presupuesto general del Estado y, además, sin llevar a cabo compensación entre unos y otros. Sin embargo, como se ha demostrado, en la LP/2017 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 —como se reconoce en su mismo articulado, para el caso de la deuda previsional con el FOP 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 ISR—. De esta manera, al no haberse incluido en el documento del presupuesto la totalidad de gastos que se realizarán en el presente ejercicio financiero fiscal, *la LP/2017 y sus modificaciones en las partidas identificadas, es inconstitucional por vulnerar el principio presupuestario de universalidad establecido en el art. 227 Cn.*, y así será declarado en esta sentencia.

b. También puede afirmarse que en la LP/2017 existe una infracción al principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.), el cual supone que en el presupuesto todos los ingresos deben ser equivalentes a la totalidad de gastos, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado (art. 1 Cn.), para evitar recurrir al endeudamiento público de manera excesiva y fuera de los casos previstos en la Constitución. Aunque en el presupuesto 2017 existe una equivalencia matemática entre ingresos totales —US \$4,957,831,280, compuesto por ingresos corrientes, de capital, financiamiento y contribuciones especiales— y gastos totales —US\$4,957,831,280, compuesto por gastos corrientes, de capital, aplicaciones financieras y gastos de contribuciones especiales—, se ha corroborado que este no incluye todos los gastos reales e íntegros que deben realizarse en el presente ejercicio financiero fiscal.

Esto permite afirmar: (i) *que en la LP/2017 el equilibrio se reduce a una mera coincidencia formal de cifras o paridad numérica, pero que en su contenido presenta un desequilibrio como consecuencia, entre otros aspectos, de partidas con sobreestimación de ingresos;* y (ii) *que, 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, lo cual obliga a que el gobierno recurra a diversos instrumentos de deuda —tanto préstamos de organismos financieros multilaterales, como emisión de deuda de corto plazo, principalmente LETES—, o bien a*

frecuentes modificaciones a la Ley de Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Legislativa, por el surgimiento de nuevos ingresos o para la transferencia de recursos de una institución a otra. En tal sentido, se concluye que la LP/2017 y sus modificaciones, específicamente en las partidas indicadas, es inconstitucional por transgredir el principio de equilibrio presupuestario establecido en el art. 226 Cn.

c. Esta sala considera que no existe la violación al principio presupuestario de unidad (art. 227 Cn.) alegada por el ciudadano Anaya Barraza. Este principio se refiere a la forma de presentación del presupuesto general y exige que conste en un solo documento o en un conjunto de documentos, fusionados como un todo orgánico, lo que permite comprobar si se garantiza o no el equilibrio presupuestario, y permite observar la magnitud del presupuesto y el volumen de las erogaciones. Como puede observarse, a pesar de los vicios de contenido identificados, lo cierto es que el presupuesto de este ejercicio financiero fiscal se consignó en un documento único, donde constan las previsiones de ingresos y egresos proyectadas y aprobadas para el mismo por el Órgano Ejecutivo y Órgano Legislativo, respectivamente. En tal sentido, tal pretensión será *desestimada*.

3. A fin de garantizar un presupuesto equilibrado, tal como lo ordena la Constitución, los Órganos del Estado y demás instituciones públicas deberán tomar 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 art. 226 Cn.

A. En específico, se advierte que en la LP/2017, las transferencias de recursos a entes privados 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. Dichas asignaciones resultan inaceptables en el marco de un presupuesto incompleto y desfinanciado, donde no se ha incluido el gasto necesario y suficiente para pagar pensiones y devoluciones de impuestos concretos, lo que inexorablemente comporta recurrir a más deuda pública.

Tampoco son coherentes, al considerar las actuales necesidades que presentan algunos ministerios o instituciones vinculadas con el desarrollo social, la persecución del delito y la promoción de las acciones penales, algunas de las cuales incluso han sufrido recortes por motivo de reorientaciones presupuestarias en el presente año. Así, es del conocimiento público, que varios hospitales de la red nacional frecuentemente muestran desabastecimiento de medicamentos y de insumos médico-quirúrgicos para la atención de pacientes de diversas áreas y especialidades; que escuelas públicas se encuentran a esta fecha sin recursos para adquisición de materiales didácticos, reparaciones urgentes a infraestructura, pago de salarios y de proveedores.

De igual manera, como reiteradamente ha manifestado su titular, la Fiscalía General de la República carece de recursos suficientes para cubrir gastos operativos y con ello cumplir sus obligaciones constitucionales, algunas de ellas derivadas de sentencias pronunciadas por este tribunal. Por otra parte, algunas de las referidas circunstancias de desabastecimiento en salud han sido reclamadas judicialmente ante este mismo tribunal en diferentes procesos de amparo y hábeas corpus, relativos a pacientes que reclaman desatenciones a sus enfermedades de insuficiencia renal, hemofilia, VIH, entre otros.

Dado que tales asignaciones contribuyen al desequilibrio presupuestario y con ello se contradice el art. 226 Cn., *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 (art. 1 inc. 3° Cn.), y sujetas a rendición de cuentas y fiscalización del órgano correspondiente.*

B. Por otro lado, 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. Según los datos proporcionados por el Ministro de Hacienda, en comparación con el presupuesto 2016, en el del 2017 existe un aumento del gasto en remuneraciones de US \$49.3 millones. También, según los datos disponibles (www.transparenciafiscal.gob.sv), puede analizarse el consolidado de plazas a tiempo completo que se registra en el gobierno central desde el año 2008 al 2017 —esto es, el total de plazas tanto por ley de salarios como por contrato—, donde se advierte que en el lapso de esos nueve años se crearon 29,644 plazas (de 97,755 en el 2008 se subió a 127,399 en el 2017), lo que implicó un aumento del gasto de US\$752.7 millones (de US \$1,036.5 millones en 2008, se pasó a US \$1,789.2 millones en 2017).

También el incremento de plazas a tiempo completo en algunos ministerios e instituciones, tanto del gobierno central, empresas públicas como descentralizadas contribuye al desequilibrio fiscal. Los datos oficiales disponibles indican, por ejemplo, que en el período 2008-2017, la Presidencia de la República ha tenido un aumento de 1,870 nuevas plazas con un gasto adicional de más de US\$21 millones (www.transparenciafiscal.gob.sv), sin que dicho incremento de personal se justifique y muestre mejores resultados en la gestión pública.

Ante este panorama de incremento de plazas en el sector público que, a su vez, aumenta el gasto y debilita los recursos del Estado que deberían destinarse a otros rubros prioritarios, diferentes organismos internacionales han manifestado que el gasto en

remuneraciones del país es alto. La media del gasto en este rubro en países con similar nivel de desarrollo es del 7.6% del PIB, comparado con más del 9% del PIB de El Salvador —esto hasta el año 2014—. Incluso, se ha explicado 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 oferta de servicios del sector público, pero sí una brecha importante con respecto a los salarios en el sector privado (Fondo Monetario Internacional —FMI—, “Gastos en Salarios Gubernamentales: Análisis y Desafíos”, 2016, <http://www.mh.gob.sv>).

Todo lo anterior obstaculiza seriamente la estabilidad de las finanzas públicas e impacta en el equilibrio presupuestario que establece el art. 226 Cn., por lo que deben adoptarse medidas para corregir esta infracción constitucional. Para tal fin, tanto el Consejo de Ministros como el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa, *deberán, a partir de la emisión de esta sentencia: (i) suspender la creación de nuevas plazas y de nuevas contrataciones en las instituciones que componen el sector público —con la excepción de aquellas que fueren necesarias para áreas sociales estratégicas, como en los ramos de educación y salud; las áreas de justicia y seguridad pública; o para afrontar situaciones de emergencias ineludibles—; (ii) circunscribir el ingreso de nuevos servidores a la carrera administrativa del Estado a aquellos casos en que se deba reemplazar a los funcionarios, empleados y trabajadores que cesan en sus funciones públicas, siempre que fuere estrictamente necesario reemplazarlos; (iii) suspender los aumentos salariales para las plazas y contratos de funcionarios públicos y jefaturas en las instituciones del sector público; (iv) suspender el otorgamiento de 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; (v) 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; (vi) garantizar un uso racional y limitado de los fondos públicos para viajes y los correspondientes viáticos por actividades en el extranjero; y (vii) limitar a lo estrictamente necesario, los gastos en publicidad de las distintas instituciones del Estado; entre otras medidas que deberán tomarse para lograr el equilibrio presupuestario.*

En cuanto a la contratación de personal se deberá garantizar que, cuando fuere estrictamente necesario, dentro de los límites señalados por esta sentencia, ello responda a los criterios de mérito y aptitud profesional y laboral, tal como lo ordena la Constitución (art. 219), y no a intereses políticos de militancia partidaria o de parentesco con los funcionarios públicos.

C. 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. La razón de lo anterior es que,

aunque son reivindicaciones laborales, en términos presupuestarios los escalafones constituyen cargas adicionales al gasto corriente del Estado y al presupuesto de las instituciones públicas, los cuales deben cumplirse obligatoriamente por estar establecidos en leyes formales y constituir, por tanto, rigideces de gasto.

Particularmente, desde la perspectiva del principio de igualdad, art. 3 Cn., 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. *Esa relación constante e igualitaria entre los servidores públicos de las distintas instituciones, también debe ser verificada por los diferentes órganos del Estado*, de manera que, sin violentar el contenido esencial de los derechos laborales, se mantenga la racionalidad, austeridad y equilibrio presupuestario exigidos por la Ley Suprema.

D. 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-hospitalario 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, como establecer un sistema que permita una responsabilidad compartida en el gasto, con fondos estatales y pagos parciales mayoritarios de las primas, realizados por los mismos beneficiados; todo de tal manera que guarde coherencia con el financiamiento equilibrado del presupuesto general.*

VIII. Se explicarán en este apartado los efectos de la presente sentencia. Aunque por regla general la consecuencia de una declaratoria de inconstitucionalidad consiste en la expulsión del objeto de control que contraría la Constitución a partir del momento en que la sentencia es notificada, este tribunal tiene la facultad de modular los efectos de sus decisiones por ser una función inherente a su actividad jurisdiccional, pudiendo usar para ello los mecanismos que desarrolla la doctrina y la jurisprudencia constitucional (entre otras, sentencias de 13-I-2010, 5-VI-2012 y 8-VI-2015, Incs. 130-2007, 23- 2012 y 25-2013, respectivamente).

1. Respecto a los vicios de contenido advertidos en la LP/2017 por vulneración a los principios de universalidad y equilibrio presupuestario, *la declaratoria de inconstitucionalidad involucra a la totalidad del presupuesto, originada por el*

desfinanciamiento de las partidas específicas en que dicho vicio ha sido constatado, es decir, las relativas: (i) al gasto para el pago de la deuda con el FOP, incluyendo el art. 4 LP/2017 y las redistribuciones o reasignaciones realizadas en el transcurso de este año; (ii) al gasto para el pago de pensiones del IPSFA, incluyendo el art. 13 LP/2017, y las redistribuciones o reasignaciones realizadas en el transcurso de este año; (iii) al gasto para devoluciones de IVA a exportadores; y (iv) al gasto para devoluciones de ISR.

2. Dado 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, esta sala considera pertinente *diferir los efectos de la presente sentencia*, en el sentido que la Asamblea Legislativa deberá realizar las reformas y adecuaciones necesarias para cumplir con lo establecido en los arts. 226 y 227 Cn. y corregir las violaciones constitucionales constatadas, *a más tardar el día 31 de octubre de 2017*.

3. Para futuros presupuestos, a partir del año 2018, tanto el Órgano Ejecutivo como la Asamblea Legislativa deberán garantizar que la preparación y aprobación del presupuesto respeten los principios de universalidad y equilibrio presupuestario previstos en la Constitución, según los recursos disponibles del Estado, atendiendo prioritariamente las necesidades que demanda la consecución de los fines fundamentales del Estado (art. 1 Cn.), entre ellos, la salud, educación, seguridad pública, el bienestar económico, el bien común y la justicia social.

4. Una vez que la Asamblea Legislativa realice las adecuaciones y modificaciones respectivas a la LP/2017 que se han detallado en esta sentencia, la Corte de Cuentas de la República deberá ejercer eficazmente su atribución de fiscalizar la ejecución del Presupuesto según lo establece el art. 195 Cn., debiendo informar periódicamente a esta sala sobre el estado y avances de dicha ejecución para el presente ejercicio financiero fiscal.

Por tanto:

Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y arts. 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador esta sala

Falla:

1. *Declárase inconstitucional* en su contenido, de un modo general y obligatorio, la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal del año dos mil diecisiete, por la vulneración a los principios de equilibrio presupuestario y universalidad, establecidos en los arts. 226 y 227 Cn., respectivamente, *originada por el desfinanciamiento de las partidas específicas en que dicho vicio ha sido constatado*, es decir: (i) la del gasto para el pago de la deuda con el FOP, incluyendo el art. 4 LP/2017 y las redistribuciones o reasignaciones realizadas en el transcurso de este año; (ii) al gasto para el pago de pensiones del IPSFA, incluyendo el art. 13 LP/2017, y las redistribuciones o reasignaciones

realizadas en el transcurso de este año; (iii) la de gasto para devoluciones del Impuesto al Valor Agregado a exportadores; y (iv) la del gasto para el pago de devoluciones del Impuesto Sobre la Renta a contribuyentes.

Dado 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, esta sala considera pertinente *diferir los efectos de la presente sentencia*, en el sentido que la Asamblea Legislativa deberá realizar las reformas y adecuaciones necesarias para cumplir con lo establecido en los arts. 226 y 227 Cn. y corregir las violaciones constitucionales constatadas, *a más tardar el día 31 de octubre de 2017*.

A fin de garantizar un presupuesto equilibrado, tal como lo ordena la Constitución, el Ejecutivo y el Legislativo deberán tomar 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 el equilibrio presupuestario* que debe observarse según el art. 226 Cn.

2. *Declárase* que en el art. 5 de la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal del año dos mil diecisiete —emitida mediante el Decreto Legislativo n° 590, de 18-I-2017, publicado en el Diario Oficial n° 22, tomo 414, de 1-II-2017—, *no existe la inconstitucionalidad* por vicio de forma alegada por la vulneración al art. 148 inc. 2° Cn., en relación con el art. 227 inc. 3° Cn., porque el quórum legislativo requerido para la emisión de LETES en concepto de deuda flotante es de mayoría simple, es decir, 43 votos de diputados electos de la Asamblea Legislativa, y no mayoría calificada.

3. *Declárase* que en la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal del año dos mil diecisiete *no existe la inconstitucionalidad* alegada por la vulneración al principio presupuestario de unidad que se deriva del art. 227 inc. 1° Cn., en tanto que el presupuesto se consignó efectivamente en un documento único, donde constan las previsiones de ingresos y egresos para el presente año.

4. *Ordénase* a la Corte de Cuentas de la República que, una vez que la Asamblea Legislativa realice las adecuaciones y modificaciones respectivas a la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal del año dos mil diecisiete, ejerza eficazmente su atribución de fiscalizar la ejecución del Presupuesto según lo establece el art. 195 Cn., y que informe periódicamente a esta sala sobre el estado y avances de dicha ejecución para el presente ejercicio financiero fiscal.

5. *Declárase no ha lugar* a lo solicitado por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza en escrito presentado el 11-V-2017, en tanto que en las etapas del proceso de inconstitucionalidad que establece la Ley de Procedimientos Constitucionales no se contempla la oportunidad para desvirtuar o replicar los informes que presenten las autoridades demandadas.

6. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes, incluyendo al señor Ministro de Hacienda.

7. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.