

Voto disidente del Magistrado Edward Sidney Blanco Reyes.

Aunque estoy de acuerdo en que el presupuesto general 2017 está desfinanciado y que en consecuencia viola los principios de universalidad y equilibrio presupuestario (arts. 227 inc. 3° y 226 Cn.), tal como consta en el fallo de la sentencia, no concuro con mi voto a la desestimación de la pretensión de inconstitucionalidad por vicio de forma del art. 5 de la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal del año dos mil diecisiete (LP/2017) por las razones siguientes:

1. Uno de los problemas jurídicos que se abordó en la presente sentencia fue la determinación de 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 prospección de un programa de endeudamiento concreto. En sus consideraciones sobre este problema mis colegas magistrados han incurrido en una contradicción: por un lado, concluyen que la deuda flotante que se materializa en la emisión de LETES constituye efectivamente deuda pública —con independencia de que sea de corto plazo y de bajo interés— porque es una forma de empréstito voluntario, los cuales según el art. 148 incs. 1° y 2° Cn. se aprueban con mayoría calificada ordinaria (56 votos), pero a la vez sostienen que debido a que el art. 227 inc. 3° Cn. no precisó en su texto el tipo de mayoría legislativa requerida para la aprobación de deuda flotante, en tanto que el artículo en el que se autoriza al Órgano Ejecutivo para su emisión se establece dentro del documento del presupuesto general de cada año, su aprobación también debe realizarse al menos con mayoría simple de diputados electos de la Asamblea Legislativa (43 votos).

En otras palabras, a pesar de que reconocen que la emisión y colocación de LETES genera deuda para el Estado y que ello parecería indicar que el tipo de cuórum para su aprobación debería ser aquél que potencie un mayor debate, un amplio consenso legislativo y que suponga que la decisión no esté a merced de intereses político-partidarios —lo que se logra en mayor medida al alcanzar por lo menos mayoría calificada ordinaria—, ello no es lo determinante cuando resuelven la pretensión planteada, sino que, con base en una interpretación literal del 227 inc. 3° Cn., se limitan a considerar como factor concluyente la ubicación de la disposición dentro del articulado de la ley de presupuesto para inclinar su decisión a favor de la aprobación de la deuda flotante con mayoría simple, por lo que desestiman la pretensión de inconstitucionalidad en cuanto al vicio de forma en la LP/2017.

Y es que la exigencia del número de votos que indica el art. 148 inc. 2° Cn. para que el Estado salvadoreño contraiga compromisos financieros por la vía del empréstito voluntario no es antojadiza, sino que responde a finalidades derivadas del sistema democrático que adopta nuestra Constitución: la necesidad que exista un mecanismo de

control parlamentario sobre el órgano contratante del empréstito —Órgano Ejecutivo—, lo cual es propio del sistema de controles políticos de toda democracia; procurar la discusión y el consenso mayoritario en el Órgano Legislativo, de composición pluralista, por las implicaciones del aumento en la deuda pública, lo que incluso puede comprometer a las generaciones futuras que han de amortizar la deuda o redimir los títulosvalores y la necesidad de procurar disciplina fiscal y evitar desórdenes presupuestarios, ante la propensión de abusar de la finalidad del mecanismo de la deuda flotante.

2. Por otro lado, la decisión de mis colegas contradice el criterio jurisprudencial establecido en la sentencia de 26-VI-2000, Inc. 9-99, lo cual no se justificó en el texto de la presente resolución. En efecto, en dicho pronunciamiento se dijo que una de las modalidades que el empréstito voluntario puede adoptar según lo prescrito en el art. 148 Cn. es la emisión de títulosvalores que se colocan en el mercado anónimo de capitales y que por ello la autorización al Órgano Ejecutivo para emitirlos y la aprobación de los compromisos que de estos derivan —etapas que en este tipo de empréstitos se fusionan en uno solo— requiere de mayoría calificada. Pues bien, las LETES que se emiten de conformidad con el art. 72 inc. 1° LOAFI son efectivamente títulosvalores que generan deuda pública y, por tanto, requieren al menos de mayoría calificada ordinaria (2/3 de los diputados electos) para su aprobación, lo que no cambia por el hecho de que su finalidad sea remediar deficiencias temporales de ingresos o de que sean de corto plazo y que por ello no se tipifique como tal por el art. 86 letra a LOAFI.

Sobre tal contradicción, esta sala ya ha explicado la fuerza vinculante y el carácter de fuente del Derecho que tiene su jurisprudencia. El precedente o autoprecedente es una parte de toda la sentencia constitucional en la que se atribuye un significado a una disposición contenida en la Constitución. Aquí es donde se explica qué es lo que el texto constitucional prescribe en cada caso concreto, a partir de sus cláusulas indeterminadas. Si el precedente es una parte de la jurisprudencia, su obligatoriedad se incorpora en el sistema jurídico, debiendo ser observado por todos los intérpretes y aplicadores del mismo (sentencias de 29-IV-2011, 13-V-2011, 23-I-2013 y 14-X-2013, Inc. 11-2005, 7-2011, 49-2011 y 77-2013, en su orden). En relación con esto, debe mencionarse que la Constitución es la norma jurídica superior y el parámetro de validez del resto de fuentes del ordenamiento, por lo que posee fuerza normativa pasiva, lo que significa que cualquier expresión de los poderes constituidos que contradiga sus disposiciones o las normas que de estas derivan por interpretación jurisprudencial puede ser invalidada, independientemente de su naturaleza —concreta o abstracta— y de su origen normativo —interno o externo— (sentencias de 13-IV-2011 y 14-XI-2016, HC 59-2009 e Inc. 67-2014, respectivamente).

En este sentido, se ha intentado justificar la constitucionalidad del art. 5 LP/2017 en cuanto al vicio de forma alegado con base en una interpretación textual y aislado de los

arts. 123 y 227 inc. 3° Cn. y del mecanismo de deuda flotante, pero sin sustentar objetivamente las premisas de tal conclusión.

En síntesis, debido a lo grave que significa la adquisición de deuda —cualquiera que sea su modalidad— que compromete las finanzas públicas, la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales citadas permite entender que se exige una mayoría calificada, es decir, que la deuda flotante requiere 56 votos de los diputados electos de la Asamblea Legislativa y por ello también debió declararse inconstitucional el art. 5 de la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal del año dos mil diecisiete.