

Recibido el: 22 JUL 2022
Hora: 15:24
Por: 

San Salvador, 21 de julio de 2022.

SEÑORES SECRETARIOS:

El día 20 de julio del presente año, recibí de parte de esa honorable Asamblea Legislativa el **Decreto Legislativo No. 452**, aprobado el 19 del mismo mes y año, por medio del cual se exonera a la Alcaldía Municipal de Santa Ana, Departamento de Santa Ana, del pago de todo tipo de impuestos, incluidos los municipales y el impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (IVA), que puedan ser causados por las actividades efectuadas y a realizarse en el marco de la celebración, desarrollo y organización de las fiestas patronales de ese Municipio en el año 2022.

Al respecto y haciendo uso de la facultad de **VETO** que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso primero, por el digno medio de ustedes, devuelvo a esa Honorable Asamblea Legislativa el citado **Decreto Legislativo No. 452**, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL** por infracción a los principios de equilibrio presupuestario y de colaboración inter orgánica, contenidos en los Arts. 86 inciso primero y 226 ambos de la Constitución de la República; razones por las cuales se emite el presente veto, tal como se expone a continuación:

I. ASPECTOS GENERALES DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 452

Como ya se dijo anteriormente, el Decreto Legislativo No. 452, tiene por finalidad exonerar a la Alcaldía Municipal de Santa Ana, Departamento de Santa Ana, del pago de todo tipo de impuestos, incluidos los municipales, y el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), que puedan ser causados por las actividades efectuadas y a realizarse en el marco de la celebración, desarrollo y organización de las fiestas patronales de ese Municipio en el año 2022, con el objeto de lograr una mejor organización de dichas fiestas, y contribuir con ello al fomento de la cultura, la educación y el esparcimiento de los ciudadanos de ese Municipio.

Al respecto, luego del estudio y análisis del mencionado decreto se ha podido constatar que este contiene vicios de constitucionalidad relacionados con vulneraciones a los principios de equilibrio presupuestario, de colaboración inter orgánica y de seguridad

jurídica, contenidos en los Arts. 86 inciso primero y 226 todos de la Constitución de la República, como se expondrá en el apartado correspondiente.

II. VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

A. VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO (ART. 226 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.

El Art. 226 de la Constitución de la República establece lo siguiente:

“El 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.”

Al respecto, cabe recordar que la noción de “equilibrio del presupuesto” alude al hecho de acercarse a un sistema presupuestario óptimo, por lo que hay aspectos de análisis económicos –en adición a los aspectos legales– que deben valorarse sobre esta disposición. Es así como, el Gobierno en términos económicos, busca solventar la inequidad distributiva que existe en una economía, con la finalidad de proveer todas las necesidades públicas, demandando con esto ciertas cantidades de bienes y servicios, las cuales se ven reflejados en su presupuesto, por lo cual, es importante tomar en consideración la planificación y el equilibrio que ha proyectado el encargado de la “dirección” de las finanzas, con el objeto de mantener un equilibrio entre todas las obligaciones del Estado en comparación con los ingresos previstos.

El Art. 226 de la Constitución de la República, establece que “El 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.” En tal sentido, este artículo consigna de manera categórica, además de obligatoria, una doble imposición al Órgano Ejecutivo, en el ramo de Hacienda: por una parte, la competencia funcional en la dirección de las finanzas públicas, atribución a la que dicho Órgano del Estado no puede renunciar; y por otra, le impone la obligación de velar y conservar el equilibrio del presupuesto.

La dirección de las finanzas públicas posee entre sus componentes, la determinación de la política del gasto público, de ahí que la competencia para determinar las áreas sobre las cuales el Estado de El Salvador realizará el gasto público, según el artículo 226, se atribuyen al Órgano Ejecutivo.

Dentro del ordenamiento del derecho positivo salvadoreño, el presupuesto se concibe como un plan de gastos y previsión de ingresos del Estado para un determinado ejercicio económico y fiscal, en nuestro caso anual. Por ello, el Órgano Ejecutivo está obligado a procurar el equilibrio del mismo, circunstancia en la cual el Ministerio de Hacienda centraliza las estimaciones y cálculos de las diferentes carteras de Estado y entidades estatales, descentralizadas o no, considerando todas y cada una de esas estimaciones luego en su conjunto, en función de los planes gubernamentales y las posibilidades financieras.

Es así como el Gobierno, entendiéndose por tal al Órgano Ejecutivo, tiene una actividad planificada del gasto público, que necesita se materialice en forma precisa a través de una Ley que incluya el conjunto de gastos y recursos necesarios previstos para la consecución de sus fines; con la obligación que dicha distribución se haga de manera equilibrada; es decir, que contenga una combinación ajustada, sensata y moderada de los elementos que componen el presupuesto, lo cual garantizará la estabilidad financiera y económica del país.

Es pues entonces, que dicha facultad de dirección en las finanzas implica por parte del Órgano Ejecutivo una serie de actividades de programación, preparación y la elaboración del Presupuesto General de la Nación, para que una vez que sea aprobado por el Órgano Legislativo, retome aquel lo referente a su ejecución.

En ese orden de ideas, cuando la Asamblea Legislativa pretende decretar una exoneración de impuestos como la que se plantea en el texto del decreto legislativo en estudio, **se encuentra afectando ese equilibrio en las finanzas públicas**, que el Órgano Ejecutivo había procurado mediante todo el proceso de programación, preparación y elaboración del proyecto correspondiente, y que responde a la planificación de las necesidades de las diferentes instituciones de gobierno; pues tal exoneración implica una reducción en el ingreso tributario que fue considerado en la primera fase de dicho proceso formativo, y esto es así esencialmente porque en la aprobación de dicho decreto

legislativo, no fue escuchada la opinión del Ministro de Hacienda a fin de no materializar dicha afectación, lo cual implica a su vez una violación al principio de colaboración interorgánica que se abordará a continuación.

B. PRINCIPIO DE COLABORACIÓN INTERORGÁNICA (Art.86 in.1º. Cn.)

El referido principio se encuentra contenido en el Art. 86 inc.1º de la Constitución que establece: “El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.”

Preliminarmente para abordar el Principio de Colaboración Interorgánica, es necesario referirnos al Principio de Separación de Poderes, el cual ha sido parte consustancial en la labor del control constitucional en El Salvador. Al respecto, en la sentencia de inconstitucionalidad 16-98, del 01-XII-1998, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, señaló:

“... La separación e independencia de poderes, como aquel principio según el cual las diferentes funciones estatales deben estar ejercidas por órganos distintos, pretende, en su esencia, crear un sistema de ejercicio moderado y controlado del poder, mediante la distribución y coordinación de las competencias entre los diferentes órganos estatales, todo ello como garantía genérica de la libertad; y es que, como señala el Dr. Álvaro Magaña en su trabajo La División de Poderes, en todas las leyes primarias de la historia del constitucionalismo salvadoreño, se ha pretendido esencialmente "que los que ejercen el poder fueran independientes en el desempeño de las funciones que se les han asignado, es decir, en el ejercicio del poder atribuido a ellos.”

Asimismo, en la sentencia sobre la Controversia Constitucional I-2019, del 09-XII-2019, el citado tribunal destacó:

“La jurisprudencia constitucional ha señalado que para evitar los riesgos que conlleva el monopolio del poder del Estado en una sola institución, la Constitución postula la división de poderes como cláusula esencial de la organización estatal como República. Se trata de un mecanismo organizativo que se caracteriza por asignar

atribuciones y competencias a diferentes órganos, para que estos se controlen entre sí al ejercer el poder público. El gobierno limitado por normas; la presencia de controles interorgánicos recíprocos; la efectividad de un sistema de derechos fundamentales; el control judicial de legalidad; y el control de constitucionalidad de las leyes, son todos elementos consustanciales al Estado Constitucional y Democrático de Derecho” (sentencia de 25 de agosto de 2010, inconstitucionalidad 1-2010).

La reseñada jurisprudencia también se ha referido a la división horizontal del poder. Esta supone que a cada órgano constitucional le corresponda un complejo de competencias para verificar o participar en el cumplimiento de determinadas funciones. Y dicho principio emana claramente del art. 86 Cn., del que se desprende, en primer lugar, que el poder político es uno solo; sin embargo, también queda claro que existen tres funciones estatales básicas, encomendadas a tres órganos diferentes, los que deben prestarse colaboración entre sí. En consecuencia, las funciones estatales no se conciben como exclusivamente ligadas a un órgano del Estado, pues uno o varios órganos pueden coparticipar en el desempeño de una misma función, pero respetando la esencia de [su] autonomía. Del art. 86 Cn. también se infiere que es constitucionalmente permitido que un órgano del Estado controle a otro y viceversa, en el marco de sus respectivas competencias constitucionales. Se trata de la idea del poder controlado por el poder que emana de la misma Constitución.

Por último, se ha señalado que cada órgano del Estado está investido de un conjunto de atribuciones asignadas por la Constitución y las leyes para el cumplimiento de las funciones que jurídicamente le han sido impuestas. Estas atribuciones le habilitan para actuar legítimamente en el marco del Estado de Derecho, y fijan los límites en que debe ejercerse el poder público. Ninguno de los órganos estatales puede desprenderse de las atribuciones que la Constitución le ha asignado y conferirla a otro de dichos órganos.”

Siempre en referencia al citado principio constitucional, en la sentencia de la Inc. 22-99, del 8-IV-2003, la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional estableció:

“Las características señaladas anteriormente son el resultado de la aplicación de una teoría de frenos y contrapesos, más que de una separación radical de poderes. Sin embargo, salvo los casos previstos por la misma Constitución, ningún órgano estatal

puede interferir en la actuación de los otros. Con esto, se persigue la creación de un sistema estable, que garantice un alto grado de libertad política y un equilibrio entre los órganos.

Una característica esencial del Estado Constitucional es la separación entre el que ostenta la soberanía o poder público y el que ejerce dicho poder en nombre del Estado. Así, la Constitución reconoce que la soberanía reside en el pueblo (art. 83 Cn.) y, como consecuencia de ello, el art. 86 inc. 1º Cn. señala que el poder público emana del mismo pueblo. Ahora bien, para el ejercicio de ese poder público, este último artículo reconoce la necesidad de la existencia de varios órganos dentro del Estado como garantía genérica de la libertad, y cada uno de esos órganos debe llevar a cabo, independientemente de los demás, una de las funciones básicas del Estado, lo cual representa la formulación original del principio de separación de poderes.

De conformidad con la disposición constitucional citada, en el caso del Decreto Legislativo que nos ocupa, debieron haberse respetado los límites de la función legislativa respecto de la función ejecutiva o al menos coordinar de tal manera que, en atención al principio de colaboración interorgánica, se construyera el contenido de dicho Decreto Legislativo incorporando las opiniones o consideraciones del Órgano Ejecutivo, para el caso, del Ministerio de Hacienda, o al menos haber escuchado la propuesta correspondiente, tomando en cuenta las alternativas concebidas por la instancia técnica del Estado competente constitucionalmente para definir las, lo cual es propio de la función ejecutiva del Estado.

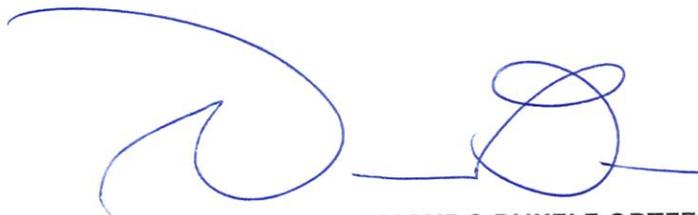
Sin embargo, en el presente caso, es evidente que la Asamblea Legislativa pretende vía decreto legislativo incidir en responsabilidades y atribuciones del Órgano Ejecutivo (al no haber sido éste escuchado) ya que al entrar en vigor el cuerpo normativo aprobado, significaría, en la práctica, la sustitución de las obligaciones del Órgano Ejecutivo contenidas en el art. 226 de la Constitución de la República.

Con la presente argumentación no se pretende desconocer la habilitación constitucional de la Honorable Asamblea Legislativa de aprobar disposiciones legales tendentes al legítimo y constitucional ejercicio de su función legislativa; no obstante, cuando tales disposiciones involucran el ejercicio de las competencias de otras instituciones del Estado, es necesario respetar tales límites, a fin de salvaguardar el

principio de separación de funciones y evitar impactos desproporcionados en el ejercicio de las funciones de otros Órganos del Estado.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el Decreto Legislativo No. 452, por las **RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD** ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Diputados y Diputadas en el presente escrito; por lo que me permito devolverles dicho cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de veto contra los Decretos Legislativos contrarios a la Constitución de la República.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



NAYIB ARMANDO BUKELE ORTEZ,
Presidente de la República.

SEÑORES
SECRETARIOS DE LA HONORABLE
ASAMBLEA LEGISLATIVA
PALACIO LEGISLATIVO
E.S.D.O.