



SECRETARÍA DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
TEL. 2271-8888 – FAX 2281-0781

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el:

Firma:

ea

San Salvador, 14 de junio de 2021.

ASUNTO: Se comunica sentencia
de Controversia referencia **4-2021**.

Honorables Señores Diputados
Asamblea Legislativa
Presente.

ASAMBLEA LEGISLATIVA	
Gerencia de Operaciones Legislativas	
Sección de Correspondencia Oficial	
HORA: <u>16:00</u>	
Recibido el:	<u>14 JUN 2021</u>
Por:	<u>[Firma]</u>

Of. 1245

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se inició la Controversia Constitucional con la referencia **4-2021**, por el veto emitido por el Presidente de la República contra el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021 (D. L. n° 810/2021) —ratificado en la sesión plenaria del 3 de febrero de 2021—, que contiene la “Disposición transitoria para garantizar el pago de indemnización a ex empleados de la extinta ANTEL, que a la fecha no han recibido dicho beneficio”, por presunta infracción al artículo 226 de la Constitución.

En el aludido proceso, la Sala de lo Constitucional emitió sentencia a las diez horas del 14/6/2021, la cual se remite debidamente certificada y en copia, para su completo conocimiento.

En la mencionada sentencia, entre otros puntos, se dispuso lo siguiente:

“1. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio, el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021 —que contiene la “Disposición transitoria para garantizar el pago de indemnización a [exempleados] de la extinta Administración Nacional de Telecomunicaciones, que a la fecha no han recibido dicho beneficio” —, por la vulneración al principio de planificación presupuestaria derivado del artículo 226 de la Constitución. La razón es que el referido decreto establece un gasto imprevisto que fue aprobado de manera inconsulta con el Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, ente encargado de la dirección de las finanzas públicas, lo que distorsionaría la asignación de los recursos proyectados para el presupuesto del presente ejercicio fiscal y desvincularía el gasto de la consecución efectiva y eficiente de las metas y objetivos presupuestarios.

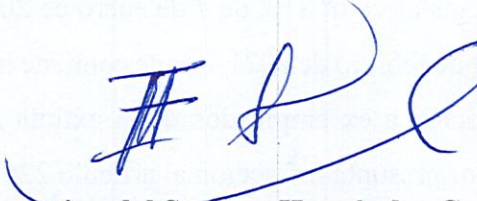

2. *Declárase inconstitucional*, de modo general y obligatorio, el Decreto Legislativo 810, de 7 de enero de 2021, por la vulneración al principio de equilibrio presupuestario establecido en

el artículo 226 de la Constitución. La razón es que el mencionado decreto establece un gasto público sin una fuente de financiamiento determinada que la Asamblea Legislativa pretende cubrir con recursos aprobados para otras partidas presupuestarias y que, además, se encuentran actualmente en ejecución, lo que incidiría negativamente en el equilibrio del presupuesto del presente ejercicio fiscal y provocaría el desfinanciamiento de unidades presupuestarias concretas.

3. Aclárase que el Decreto Legislativo 810, de 7 de enero de 2021, no surtirá efecto jurídico alguno, al haber sido declarado inconstitucional por el vicio constatado. Por tanto, el Ministerio de Hacienda no podrá realizar la erogación ahí detallada. En todo caso, si la Asamblea Legislativa estima pertinente otorgar la indemnización a los extrabajadores de la Administración Nacional de Telecomunicaciones que no hubieren recibido todavía la indemnización a que se refería tal cuerpo normativo, ello deberá realizarse en un nuevo decreto legislativo que se adopte con la intervención y consulta al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, y siempre que se cuente con una fuente de financiamiento concreta para no afectar la planificación y el equilibrio del presupuesto general en que se lleve a cabo. (...)"

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

Ernestina del Socorro Hernández Campos
Secretaria de la Sala de lo Constitucional
Corte Suprema de Justicia

ea

La Secretaria de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia **CERTIFICA:** Que en el proceso de **CONTROVERSIA** con referencia **4-2021**, iniciado por el veto emitido por el Presidente de la República contra el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021 (D. L. n° 810/2021) —ratificado en la sesión plenaria del 3 de febrero de 2021—, que contiene la “Disposición transitoria para garantizar el pago de indemnización a ex empleados de la extinta ANTEL, que a la fecha no han recibido dicho beneficio”, por presunta infracción al artículo 226 de la Constitución, se encuentra la sentencia que literalmente dice:

4-2021

Controversia



Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las diez horas del día catorce de junio de dos mil veintiuno.

La presente controversia constitucional se originó por el veto del Presidente de la República contra el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021 —el cual contiene la “Disposición transitoria para garantizar el pago de indemnización a [exempleados] de la extinta ANTEL, que a la fecha no han recibido dicho beneficio”—, por la supuesta violación al art. 226 Cn.

Han intervenido el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa.

Analizados los argumentos y considerando:

I. Objeto de control.

“Art. 1. El Ministerio de Hacienda, deberá hacer efectivo el pago de DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE 14/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$2,857.14), en concepto de indemnización a cada uno de los [extrabajadores] de la extinta Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), que no hayan recibido dicho beneficio y que cumplan con los requisitos legales respectivos.

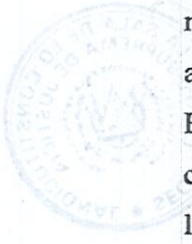
Art. 2. El Ministerio de Hacienda deberá definir la Unidad Presupuestaria y Línea de Trabajo en el presupuesto del Ramo de Hacienda, para garantizar los recursos para pagar la indemnización señalada en el artículo anterior, a los [exempleados] de ANTEL que aún no han recibido dicho beneficio; debiendo incluirlos en el Presupuesto General del Estado del Ejercicio Fiscal del año 2021.

Art. 3. Facúltase al Ministerio de Hacienda, para que emita la normativa requerida para el cumplimiento de lo requerido en el presente Decreto.

Art. 4. El presente decreto entrará en vigencia desde el día de su publicación en el Diario Oficial y sus efectos perdurarán hasta que el Estado por medio del Ministerio de Hacienda cumpla con la obligación de pagar la indemnización establecida en el presente decreto a todos los [exempleados] de la extinta ANTEL, que estén pendientes de recibir dicho beneficio”.

II. Alegatos de los intervinientes en la controversia.

1. El Presidente de la República adujo que el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, determina el uso de fondos públicos para un gasto público específico en un período financiero fiscal concreto, esto es, la obligación del Ministerio de Hacienda de pagar a cada uno de los exempleados de la extinta ANTEL en concepto de indemnización, con cargo al presupuesto general de 2021, la cantidad de US\$2,857.14, siempre que no lo hubieren recibido previamente.



Sostuvo que esto vulnera el principio de planificación presupuestaria que deriva del art. 226 Cn., pues la regulación requería de la consulta con el Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, por implicar la introducción de una nueva unidad al presupuesto vigente y una nueva línea de trabajo en dicho ramo, y para realizar las valoraciones fiscales pertinentes con la finalidad de determinar la cantidad de beneficiarios de la compensación, puntualizar el monto a pagar y la forma de hacerlo efectivo en el presente ejercicio fiscal. Añadió que, aunque en materia presupuestaria debe existir una coordinación entre las funciones del Ejecutivo y el Legislativo, la facultad de este último para aprobar la ley del presupuesto de cada año y para modificarla depende de que haya recibido las valoraciones y proyectos de ley del Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda. Por otro lado, expresó que la normativa también supone la infracción al mismo parámetro constitucional en lo relativo al principio de equilibrio presupuestario, porque el pago de la compensación económica impactará indiscutiblemente en el financiamiento de otros rubros del presupuesto.

2. Por su parte, en lo estrictamente concerniente a los puntos en discusión, la Asamblea Legislativa dijo que coincide con los argumentos del Presidente de la República. Expuso que el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, fue aprobado sin la consulta al Ministerio de Hacienda, lo cual era necesario, porque dicho es el encargado de las finanzas públicas y porque la normativa vetada establece un gasto público que afecta indudablemente el equilibrio del presupuesto y su planificación (art. 226 Cn.).

III. Identificación de problemas jurídicos y orden temático de la sentencia.

Según los argumentos aducidos por los intervinientes en la presente controversia constitucional, los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: (i) determinar si la intervención del Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda como rector de las finanzas públicas era necesaria para la aprobación del Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021 —atendiendo a su objeto y contenido— y, en caso afirmativo, constatar si ocurrió dicha intervención; y, con base en ello, (ii) establecer si tal decreto legislativo conlleva la vulneración a los principios constitucionales de planificación y de equilibrio presupuestario que derivan del art. 226 Cn.

Según lo expuesto, en el desarrollo de esta sentencia: (IV) se harán consideraciones sobre el trámite de la controversia constitucional en el diseño del control de constitucionalidad salvadoreño; (V) se abordarán los principios de planificación y equilibrio presupuestario; (VI) se reseñará la tipología de normas presupuestarias; (VII) se hará una breve referencia a la indelegabilidad de funciones de los órganos constitucionales en materia presupuestaria; y, por último, (VIII) se resolverán los problemas jurídicos señalados.

IV. Trámite de la controversia constitucional y posibles incidencias.

1. En un escenario ideal, cuando un proyecto de ley es aprobado por la Asamblea Legislativa y esta lo traslada al Presidente de la República, debe ser sancionado y mandado a publicar en el Diario Oficial en un período no mayor a 10 días hábiles (art. 135 inc. 1° Cn.).



Sin embargo, puede ocurrir que este último tenga objeciones al proyecto y que lo observe lo vete (art. 137 incs. 1° y 3° Cn.). El veto es un mecanismo de control interorgánico que el Presidente de la República puede utilizar para rechazar un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad¹. Cuando es por inconveniencia, el veto refleja un desacuerdo político con el proyecto de ley, considerando las necesidades u orientación política del gobierno, mientras que el veto por inconstitucionalidad presupone un desacuerdo sobre la interpretación de la Constitución².

A diferencia de lo que sucede con las observaciones a un proyecto de ley que se superan por mayoría legislativa simple (43 votos) (art. 137 inc. 3° Cn., en relación con el art. 123 inc. 2° Cn.), los vetos por inconveniencia e inconstitucionalidad se superan ambos con mayoría legislativa calificada ordinaria, es decir, con la ratificación de al menos 2/3 de los diputados electos (56 votos), luego de lo cual el proyecto de ley se envía al Presidente para su sanción y publicación (art. 137 inc. 2° Cn.). No obstante, cuando se trate de la superación de un veto por inconstitucionalidad, dicho funcionario también tiene la opción de elevar el caso ante la Corte Suprema de Justicia —que a su vez debe remitirlo a esta Sala— dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción, para que sea este tribunal el que decida si el proyecto es constitucional o no en un plazo que no excederá de 15 días hábiles posteriores³.

Las diferencias entre ambos tipos de veto indica que la Sala de lo Constitucional solo interviene para zanjar el debate abierto por el desacuerdo institucional cuando se origina en razones de inconstitucionalidad o, mejor, cuando existe un desacuerdo en cuanto a la interpretación de disposiciones constitucionales. La razón es que, en tal caso, se habilitaría un control jurídico-constitucional, materia en la que este tribunal es el intérprete último⁴, no así cuando el veto es por inconveniencia, en el que las razones son extra constitucionales, es decir, de naturaleza estrictamente política.

2. Sin perjuicio de lo anterior, existen situaciones excepcionales que se relacionan con la controversia constitucional y que no fueron previstos por el Constituyente, las cuales han sido interpretadas y aclaradas por la jurisprudencia de este tribunal.

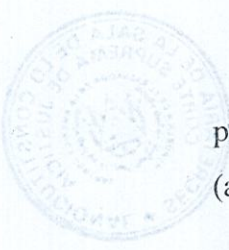
A. El primer caso se relaciona con lo señalado en el art. 137 inc. 1° Cn., cuando el Presidente de la República veta un proyecto de ley, pero no lo devuelve a la Asamblea Legislativa en el plazo de los 8 días hábiles siguientes al de su recibo. En este supuesto, la Constitución prevé que el proyecto se tendrá por sancionado y el funcionario mencionado tendrá la obligación de mandarlo a publicar como ley. Lo que no determina expresamente es qué ocurriría si el Presidente no cumple con esa obligación. Sin embargo, en interpretación sistemática de los arts. 137 incs. 1° y 3° y 139 Cn., la respuesta es que en ese caso será el

¹ Ej., sentencia de 21 de diciembre de 2007, inconstitucionalidad 15-2003.

² Ej., sentencia de 25 de octubre de 1990, controversia 1-90.

³ Sobre las posturas del presidente, véase el art. 138 Cn. y la resolución de admisión de 23 de noviembre de 2018, controversia 1-2018.

⁴ Ej., resolución de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011.



presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá publicar el proyecto en el Diario Oficial (art. 139 Cn.)⁵.

B. Por otra parte, en el art. 137 incs. 2° y 3° Cn. no se prevé manifiestamente si, cuando el Presidente de la República recibe un proyecto de ley ratificado por la Asamblea Legislativa que fue observado o vetado por inconveniencia, puede vetarlo por inconstitucional, a pesar de que no lo hizo en la primera oportunidad de la que dispuso. La respuesta es que ello no es posible, pues si se admite la posibilidad de vetos continuos debe admitirse también que las razones del veto sean sucesivas, esto es, que las objeciones presidenciales al proyecto de ley se expongan una a la vez⁶. Esto dificultaría o impediría la labor legislativa e incluso podría ser una medida usada para retrasar la incorporación de normas al sistema de fuentes de Derecho. Por tal razón, el Presidente de la República debe expresar simultáneamente —es decir, en un único veto—, las razones de inconveniencia e inconstitucionalidad que tenga contra el proyecto de ley, porque de lo contrario los vetos sucesivos serían declarados improcedentes. En todo caso, si en la práctica se diera el supuesto de veto mixto, la Sala de lo Constitucional solo se pronunciaría sobre el veto por razones de inconstitucionalidad, ya sea por forma o contenido (art. 183 Cn.), porque, como se ha dicho, sería el único sobre el que habría un parámetro para enjuiciar la constitucionalidad del proyecto de ley⁷.

C. Un tercer aspecto es el propósito de la devolución al Presidente de la República del proyecto cuyo veto por inconstitucionalidad ha sido superado. El art. 138 Cn. estatuye que, cuando la Asamblea Legislativa supera este veto con la mayoría necesaria, el Presidente debe dirigirse a la Corte Suprema de Justicia. Una interpretación adecuada de esta disposición indica que dicho funcionario no es un mero intermediario entre la Asamblea Legislativa y esta Sala, pues, si así fuera, la ratificación del proyecto vetado sería condición suficiente para generar la controversia constitucional y bastaría con que sea la Asamblea Legislativa la encargada de su remisión.

Por ello, en la jurisprudencia constitucional se ha sostenido que la devolución del proyecto ratificado al Presidente de la República tiene como finalidad permitirle que reconsidere su veto y que, en caso de aceptar las razones aducidas por el Legislativo con que pretende justificar su constitucionalidad, ceda en su postura y opte por sancionarlo y mandarlo a publicar, evitando elevar la controversia ante este tribunal. Lo que esta interpretación pretende es permitir que el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa finalicen el conflicto mediante mecanismos dialógicos y que se minimicen las posibilidades de roces institucionales⁸. Recuérdese que el sistema de frenos y contrapesos, que parte del principio de separación orgánica de funciones, ayuda a que las iniciativas

⁵ Al respecto, véase la sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018.

⁶ Véase la sentencia de controversia 1-2018, citada en la nota anterior.

⁷ Ej., resolución de 18 de mayo de 2004, controversia 1-2004.

⁸ Sentencia de la controversia 1-2018, antedicha.



normativas se moderen, se maten y se enriquezcan con puntos de vista diversos. Se trata del ideal de un sistema de gobierno “a través de la discusión”, en los que los resultados se alcanzan luego de un amplio proceso de deliberación pública.

D. Finalmente, cabe mencionar que en el art. 138 Cn. no se regula la forma de proceder en caso de que el Presidente de la República omita dirigirse ante esta Sala cuando la Asamblea Legislativa haya ratificado el proyecto de ley que aquel vetó por razones de inconstitucionalidad. En esta hipótesis, la Asamblea Legislativa deberá ser quien haga la remisión del expediente dentro del mismo plazo del que dispone el Presidente, es decir, 3 días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que venció el plazo del que originalmente disponía este último. Esto se debe a que la función legislativa no puede paralizarse durante un margen temporal excesivo, aun cuando se trate de un único proyecto de ley, pues así lo exige la regularidad funcional de ese órgano estatal. Para que esto sea operativo, el Presidente deberá informar en todo caso a la Asamblea Legislativa de la remisión de la controversia y deberá entenderse que la falta de informe equivale a la falta de remisión⁹.


3. La controversia constitucional que se suscita entre la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República es, en puridad, un proceso jurisdiccional¹⁰. Sin embargo, en tanto que la regulación que al respecto hace el art. 138 Cn. no es exhaustiva y que la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC) carece de una regulación sobre su trámite, deben definirse algunos aspectos procedimentales.

A. El turno de las audiencias que se conceden en el proceso de controversia constitucional comienza por quien la promueve, es decir, al Presidente de la República y a continuación a la Asamblea Legislativa. La duración de cada una de las audiencias es de 10 días hábiles, por regla general. Aunque dicho plazo no está previsto en la Constitución, este Tribunal ha interpretado que se aplica por analogía el plazo de 10 días hábiles que se otorga a las autoridades demandadas en el proceso de inconstitucionalidad previsto en el art. 7 LPC. La justificación de lo anterior es que en la controversia, a semejanza de la inconstitucionalidad, la autoridad demandada debe justificar la defensa del objeto de control y, por razones de igualdad procesal, ese mismo plazo también debe concederse al Presidente de la República. La regla anterior debe entenderse en situaciones de normalidad, pero puede ser variada ante eventos de urgencia que requieran de una más rápida resolución de la controversia.

B. El Presidente de la República puede fundamentar su veto por inconstitucionalidad en vicios de forma y de contenido, lo que se concluye al interpretar sistemáticamente lo establecido en los arts. 138 y 183 Cn. Tales razones servirán para delimitar el parámetro de control sobre el que este Tribunal habrá de realizar su análisis.

⁹ Sentencia de la controversia 1-2018, previamente citada.

¹⁰ Ej., resolución de 24 de septiembre de 2003, controversia 1-2003.



C. Si el Presidente de la República fundamenta su veto en razones que no son de índole constitucional, la solicitud para promover la controversia debe ser rechazada de manera liminar, por falta de competencia material de este tribunal¹¹. Este argumento es extensivo a la finalización anticipada: si se advierte que se ha admitido indebidamente una solicitud de inicio de un proceso de controversia constitucional, es posible sobreseerlo.

D. Una vez que se ha pronunciado sentencia en la que se declare que el proyecto es constitucional, el Presidente de la República deberá sancionarlo y publicarlo como ley (art. 138, parte final, Cn.). En tal caso, en aplicación analógica del art. 137 inc. 1° Cn., la sanción deberá realizarse dentro del plazo de 8 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, mientras que, por aplicación analógica del art. 139 Cn., dispondrá de 15 días hábiles siguientes a la sanción para publicarlo. Si no lo hace, se aplicará la presunción del art. 137 inc. 1° Cn., esto es, que se tendrá por sancionado y deberá mandarlo a publicar en el plazo indicado. Si a pesar de ello no lo manda a publicar, el Presidente de la Asamblea Legislativa es quien deberá hacerlo en la forma prescrita por el art. 139 Cn. Se aplican también por analogía las disposiciones constitucionales mencionadas y no el art. 11 LPC, porque aluden a la sanción presidencial y publicación de un proyecto de ley, mientras que la disposición legal se refiere a la publicación de la sentencia pronunciada en el proceso de inconstitucionalidad.

V. La planificación presupuestaria y el equilibrio del presupuesto.

1. El principio de planificación implica que el presupuesto general debe ser el instrumento normativo que ordena el ciclo de ingresos y gastos del Estado, por lo que debe concentrar y condensar la totalidad de la actividad financiera pública¹², determinando los objetivos a alcanzar, las necesidades a suplir y los medios para llevarlo a cabo¹³, lo que conlleva orientar los recursos disponibles para que el presupuesto sea consistente con los objetivos y metas propuestas por el Gobierno en un ejercicio determinado, según las necesidades financieras de cada órgano e institución pública¹⁴. Se trata de un instrumento cuya prudente proyección, aprobación y ejecución incide indefectiblemente en la actividad económica y financiera estatal, y con el plan de desarrollo de todo el sector público.

2. Sin perjuicio de ser un instrumento que debe planificarse, el presupuesto general requiere además de equilibrio. El art. 226 Cn. expresa que “[e]l Órgano Ejecutivo, en el [r]amo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del [p]resupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado”. En desarrollo de lo anterior, el art. 27 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado estatuye que “[e]l [p]resupuesto [g]eneral

¹¹ Ej., resolución de controversia 1-2003, ya citada.

¹² Sentencia de 9 de diciembre de 2019, controversia 1-2019.

¹³ Esto adquiere sentido si se considera que el presupuesto es un plan de corto plazo, previsto para un ejercicio fiscal (art. 167 ord. 3° Cn.).

¹⁴ Estos son objetivos del subsistema de presupuesto de acuerdo con el art. 21 letras a y c de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.



del Estado deberá reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento”, lo cual se replica en los arts. 11 inc. 2º frase final y 2 letra a de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, que, en ese orden, señalan que “[e]l gasto presupuestado deberá ser congruente con los ingresos corrientes netos” para “garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo”.

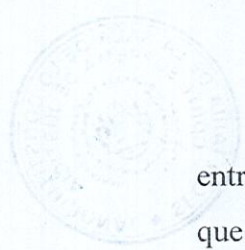
Desde un punto de vista material, el equilibrio presupuestario supone, principalmente: (i) que los gastos ordinarios del Estado deben financiarse con ingresos ordinarios, no con ingresos extraordinarios o de capital —es decir, los provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente similar—, pues, según el diseño constitucional, estos 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; y (iii) que las partidas presupuestarias que estatuyan un gasto no pueden encontrarse desfinanciadas, sin perder de vista que, en la práctica, los presupuestos operan la mayor parte del tiempo con déficits o superávits fiscales. En suma, este principio pretende evitar en el presupuesto el riesgo que se produciría por la falta de congruencia entre los ingresos y los gastos proyectados y el endeudamiento público no proporcional con la capacidad económica estatal, así como procurar que las instituciones públicas cuenten con los fondos que razonablemente les permita cumplir sus atribuciones, en suma, un diseño de presupuesto confiadamente responsable.

Pero, el equilibrio presupuestario —como mandato de optimización— no es un principio rígido y puede ser flexibilizado bajo ciertas condiciones, específicamente cuando sea necesario para el cumplimiento de los fines del Estado, centrados en maximizar el bienestar del ser humano en atención a su dignidad. Debe tenerse en cuenta que para la consecución de la justicia en sus diversas manifestaciones —principalmente la justicia social—, de la seguridad jurídica y del bien común —especialmente en sus manifestaciones de solidaridad—, el Estado deberá presupuestar recursos financieros de los cuales posiblemente no disponga de forma inmediata, de modo que la relación entre ingresos y egresos públicos no corresponderá a una rigurosa ecuación matemática¹⁵. Se trata de la exigencia de ponderar la necesidad de evitar un déficit fiscal que perjudique de forma inmediata a la Hacienda Pública y de forma mediata los patrimonios de los gobernados, así como la necesidad de cumplir adecuadamente —si no óptimamente— con los fines estatales prescritos en el art. 1 Cn.

VI. Tipos de normas presupuestarias.

En materia presupuestaria hay distintos tipos de normas: las que establecen lineamientos presupuestarios generales, las que instituyen fondos especiales y las que forman parte de la ley que contiene el presupuesto general del Estado. Estas normas se distinguen

¹⁵ Lo ideal es mantener un equilibrio entre gastos e ingresos públicos, pero, en caso de ser necesario acudir a empréstitos para lograr un equilibrio en la economía, debe procurarse que el déficit sea limitado y sostenible para su cumplimiento posterior.



entre sí por el grado de especificidad que muestran y por el ámbito de reserva diferenciado a que están sujetas¹⁶.

Las normas sobre lineamientos presupuestarios son preceptos generales y de duración indeterminada, cuya finalidad es orientar el diseño del presupuesto y que deben ser observadas por el Órgano Ejecutivo cada vez que ejerce su función de planificación presupuestaria. Este tipo de normas, por su generalidad y abstracción, pueden ser creadas por la Asamblea Legislativa sin la iniciativa de ley del Órgano Ejecutivo y, por tanto, sin que implique interferir en las competencias constitucionales presupuestarias de este último¹⁷. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que “[...] la Asamblea Legislativa no se encuentra vedada [...] a legislar en materia financiera, tributaria u otras afines [que] podrían tener incidencia en la preparación del presupuesto por parte del Ejecutivo [...] el Consejo de Ministros tiene iniciativa respecto de la Ley de Presupuesto, pero ello no excluye la iniciativa de ley de la Asamblea Legislativa en materia financiera en general”¹⁸.

Las normas presupuestarias que se refieren al uso de fondos especiales tienen un nivel de concreción mayor que las anteriores, y su finalidad es delimitar un uso dinerario para la satisfacción de una necesidad pública. A este tipo de normas es que se dirige el art. 225 Cn., al establecer que “[c]uando la ley lo autorice, el Estado, para la consecución de sus fines, podrá separar bienes de la masa de la Hacienda Pública o asignar recursos del Fondo General para la constitución o incremento de [p]atrimonios [e]speciales destinados a [i]nstituciones [p]úblicas”. Estas también pueden ser elaboradas y aprobadas por la Asamblea Legislativa sin la iniciativa del Presidente de la República, pues, aunque incidirán en la conformación de la ley de presupuesto general, no aluden a situaciones, ingresos o gastos específicos ni interfieren con la facultad de planificación y proyección presupuestaria de tal órgano de Estado.

Finalmente, *las normas presupuestarias que forman parte de la ley general de presupuesto son las que determinan el uso de fondos públicos en cantidades concretas para gastos públicos específicos en un período financiero-fiscal*. En tanto que no orientan la planificación presupuestaria, *su existencia requiere de competencias concurrentes del Órgano Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa, en un marco de colaboración necesaria*. En un primer momento, la preparación del proyecto del presupuesto general se encuentra a cargo del Consejo de Ministros —integrante del Órgano Ejecutivo (art. 150 Cn.)— para su presentación a la Asamblea Legislativa por lo menos tres meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal (art. 167 inc. 1º Cn.). En un segundo momento, es dicha Asamblea Legislativa la que, previo análisis y discusión en la comisión correspondiente y en su pleno, aprueba la ley que contiene el presupuesto; todo, de acuerdo con su potestad genérica de legislar (arts.

¹⁶ Así se dijo, por ejemplo, en la sentencia de 19 de junio de 2020, controversia 2-2020.

¹⁷ Ej., sentencia de controversia 1-2019, ya citada.

¹⁸ Sentencia de 18 de abril de 2006, inconstitucionalidad 7-2005.



121 y 131 ord. 5° Cn.) y con la atribución estatuida en el art. 131 ord. 8° Cn., “[d]ecretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas”.

Esto ha sido reiterado en diversos pronunciamientos de este tribunal. Así, en la sentencia de 25 de agosto de 2010, inconstitucionalidad 1-2010 AC, se sostuvo que el sentido de la coordinación de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia presupuestaria radica en la posibilidad de que el primero realice los actos jurídicos necesarios en el marco de la organización presupuestaria de las políticas y actividades públicas a desarrollarse en un determinado gobierno y, además, en el control democrático del segundo sobre la actividad financiera estatal. De esta manera, la Asamblea Legislativa no se limita a recibir y a aprobar mecánicamente y automáticamente el proyecto de presupuesto del Órgano Ejecutivo: “[e]l Ejecutivo propone una ley y el Legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, teniendo como límites únicamente los plasmados en la Constitución”¹⁹.

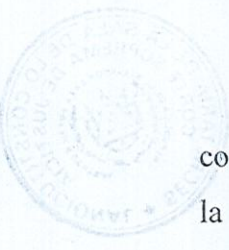
En términos similares, en la sentencia de la controversia 1-2019, previamente citada, se dijo que “[s]i bien la Asamblea Legislativa no tiene la competencia de elaborar la ley de presupuesto, sino la de analizar la propuesta presupuestaria del Órgano Ejecutivo para cada año fiscal, lo cierto es que sí puede introducir reglas concretas, modificar las que le son planteadas o eliminarlas en cada ley general de presupuesto. Sin embargo, dicha potestad legislativa está condicionada a la coexistencia con la potestad de planificación y dirección de las finanzas públicas conferida al Órgano Ejecutivo, por lo que aquella solo puede introducir reglas presupuestarias específicas en la ley presupuestaria de cada año fiscal, y habrá de hacerlo hasta que haya recibido y valorado el proyecto de ley proveniente del Ejecutivo. Por ello, para no impedir el ejercicio de las atribuciones normativas del Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa no podrá crear normas con contenido presupuestario que interfieran con la potestad de planificación presupuestaria concreta atribuida al Ejecutivo, que se manifiesta en el proyecto de presupuesto presentado anualmente [...] así como en los proyectos de reformas”.

VII. Indelegabilidad de funciones de los órganos constitucionales en materia presupuestaria.

Para evitar los riesgos que sobrelleva el monopolio del poder del Estado en una sola institución, el art. 86 Cn. postula el principio de división de funciones como cláusula esencial del sistema republicano, del que se desprende que el poder político es uno solo, manifestado, no obstante, en las funciones estatales básicas, atribuidas a los diferentes órganos constitucionales, los que deben prestarse colaboración entre sí.

Así, cada órgano de Estado está investido de un conjunto de competencias 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. En

¹⁹ Sentencia de inconstitucionalidad 1-2010 AC, citada en el párrafo.



consecuencia, ninguno de los órganos estatales puede desprenderse de las atribuciones que la Constitución le ha asignado, arrogarse las de otros o negarse a cumplir las funciones que le corresponden²⁰. De tal forma, *cuando se trate de normas que formarán parte del presupuesto general de un ejercicio fiscal determinado o de normas que, aunque no formen parte de este, incidan directamente en el presupuesto y en la disposición de recursos públicos por su especificidad y concreción, la Asamblea Legislativa no puede prescindir para su emisión de la iniciativa del Consejo de Ministros mediante el Ministro de Hacienda y de la consulta con este sobre su contenido, para su posterior análisis*. Del mismo modo, el Órgano Ejecutivo no puede omitir su intervención en la elaboración de este tipo de normas presupuestarias, sobre todo cuando sea requerido por la Asamblea Legislativa, en cuyo caso está obligado a concurrir y emitir su opinión con respecto a los asuntos que le sean consultados.

VIII. Resolución de los motivos de la controversia.

1. Sobre la vulneración al principio de planificación presupuestaria por el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, el Presidente de la República ha alegado que ello se debe a que la normativa establece la obligación del Ministerio de Hacienda de pagar a cada uno de los exempleados de la extinta ANTEL, en concepto de indemnización, una cantidad de dinero con cargo al presupuesto general de 2021, sin que esa dependencia del Órgano Ejecutivo hubiera tenido intervención en su aprobación y sin habersele consultado sobre la viabilidad del referido gasto y el impacto que tendría sobre la ejecución presupuestaria.

En cuanto a lo anterior, se observa que aunque el decreto vetado no tiene como finalidad reformar la ley del presupuesto general, sí contiene normas concretas sobre la asignación de recursos fiscales para un gasto específico (art. 1) —el cual, aunque es indeterminado en su monto total, es determinable, según se circunscriba el número de beneficiarios de la prestación—. Esto indica que la norma ciertamente incide en la potestad constitucional de planificación presupuestaria del Órgano Ejecutivo (art. 226 primera parte Cn.) y que, como tal, debe contar con la intervención del Consejo de Ministros mediante el Ministro de Hacienda, no solo en sentido formal —es decir, con la iniciativa de ley respectiva—, sino también en sentido sustantivo —con la consulta sobre su contenido e impacto financiero previo a su aprobación—.

Según el resumen de la sesión plenaria n° 145, realizada el 7 de enero de 2021²¹, el pleno de la Asamblea Legislativa conoció del dictamen favorable n° 394 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto que dio lugar al decreto vetado, *cuya iniciativa fue dada por diputados del grupo parlamentario del partido político Frente Farabundo Martí para la*

²⁰ Sentencia de controversia 1-2019, precitada.

²¹ Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/resumen/3771368F-AAA4-4510-8685-163E5CE9C57E.pdf>



Liberación Nacional. Por otro lado, al consultar el referido dictamen²², se advierte que su trámite, correspondiente al expediente n° 2441-12-2020-1, en ningún momento se consultó al Ministro de Hacienda sobre la posibilidad de contar con una fuente de financiamiento para volver efectiva la compensación pretendida para los extrabajadores de la extinta ANTEL que no hubieren recibido la compensación a que se refiere el decreto ni sobre el efecto que tal reforma tendría en la ejecución del presupuesto general del presente año, según el número de beneficiarios de dicha prestación.


En tal sentido, en tanto que el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, contiene normas con un alto grado de concreción que disponen de recursos públicos para un gasto específico, su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa sin la intervención de la autoridad encargada de dirigir las finanzas estatales en las etapas de formación (iniciativa de ley) y de estudio en la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto obstaculizaría la adecuada planificación presupuestaria y la racionalidad del gasto público, pues, *al implicar una erogación no prevista e inconsulta, se distorsionaría la asignación de recursos proyectada y se desvincularía el gasto de la consecución efectiva y eficiente de las metas y objetivos presupuestarios. Por ello, el referido decreto será declarado inconstitucional.*

2. En cuanto a la violación al equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.) por parte del Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, debe recordarse que una de las implicaciones del referido principio es que *todas las partidas del presupuesto general que establezcan gastos deben tener una fuente de financiamiento específica*, para evitar la incongruencia entre ingresos y erogaciones, y, sobre todo, problemas de liquidez para cumplir compromisos y obligaciones previamente establecidas, lo que eventualmente puede conducir al endeudamiento público no proporcional con la capacidad económica estatal.

En el caso del decreto vetado, el art. 1 estatuye la cantidad que se pagará en concepto de indemnización a cada uno de los extrabajadores de la extinta ANTEL (US\$2,857.14), pero no se precisa la fuente de financiamiento para cubrirlo, limitándose a indicar en el art. 2 que para llevar a cabo dicho pago el Ministerio de Hacienda deberá definir la unidad presupuestaria y la línea de trabajo en el presupuesto del ramo de Hacienda. Esto implica que *se trata de un gasto sin una fuente de financiamiento determinada que la Asamblea Legislativa pretende cubrir con recursos aprobados para otras partidas presupuestarias que, además, se encuentran actualmente en ejecución. Esto incidiría negativamente en el equilibrio del presente presupuesto general y provocaría el desfinanciamiento de unidades presupuestarias concretas del referido ramo. En consecuencia, el mencionado decreto también será declarado inconstitucional por este motivo.*

IX. Aclaración.

²² Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/dictamenes/BDCA9232-7D02-44DE-BA73-248596719584.pdf>



Al haber declarado la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021 por el vicio advertido, este no surtirá efecto jurídico alguno y, por tanto, el Ministerio de Hacienda no podrá realizar la erogación ahí detallada. En todo caso, si la Asamblea Legislativa estima pertinente otorgar la indemnización a los extrabajadores de ANTEL que no hubieren recibido todavía la indemnización a que se refería tal cuerpo normativo, ello deberá realizarse en un nuevo decreto legislativo que se adopte con la intervención y consulta al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, y siempre que se cuente con una fuente de financiamiento concreta para no afectar la planificación y el equilibrio del presupuesto general en que se lleve a cabo.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en los artículos 138 y 174 de la Constitución, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA**:

1. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio, el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021 —que contiene la “Disposición transitoria para garantizar el pago de indemnización a [exempleados] de la extinta Administración Nacional de Telecomunicaciones, que a la fecha no han recibido dicho beneficio”—, por la vulneración al principio de planificación presupuestaria derivado del artículo 226 de la Constitución. La razón es que el referido decreto establece un gasto imprevisto que fue aprobado de manera inconsulta con el Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, ente encargado de la dirección de las finanzas públicas, lo que distorsionaría la asignación de los recursos proyectados para el presupuesto del presente ejercicio fiscal y desvincularía el gasto de la consecución efectiva y eficiente de las metas y objetivos presupuestarios.

2. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio, el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, por la vulneración al principio de equilibrio presupuestario establecido en el artículo 226 de la Constitución. La razón es que el mencionado decreto establece un gasto público sin una fuente de financiamiento determinada que la Asamblea Legislativa pretende cubrir con recursos aprobados para otras partidas presupuestarias y que, además, se encuentran actualmente en ejecución, lo que incidiría negativamente en el equilibrio del presupuesto del presente ejercicio fiscal y provocaría el desfinanciamiento de unidades presupuestarias concretas.

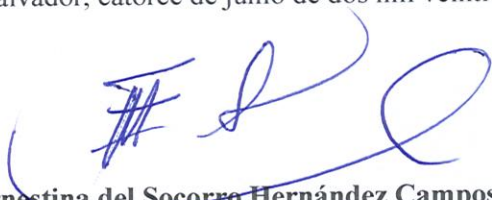
3. Aclárase que el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, no surtirá efecto jurídico alguno, al haber sido declarado inconstitucional por el vicio constatado. Por tanto, el Ministerio de Hacienda no podrá realizar la erogación ahí detallada. En todo caso, si la Asamblea Legislativa estima pertinente otorgar la indemnización a los extrabajadores de la Administración Nacional de Telecomunicaciones que no hubieren recibido todavía la indemnización a que se refería tal cuerpo normativo, ello deberá realizarse en un nuevo decreto legislativo que se adopte con la intervención y consulta al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, y siempre que se cuente con una fuente de financiamiento concreta para no afectar la planificación y el equilibrio del presupuesto general en que se lleve a cabo.

4. *Certifíquese* la presente sentencia al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, para su conocimiento y efectos consiguientes.

5. *Notifíquese*.

-----A. L. J. Z.----- DUEÑAS-----J. A. PÉREZ-----L. J. S.-----H. N. G.-----
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----
-----E. SOCORRO C.-----RUBRICADAS-----

Es conforme con su original, con la que fue confrontada; y para ser entregada a la **Asamblea Legislativa**, se extiende la presente certificación que consta de siete folios, en la Secretaría de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, catorce de junio de dos mil veintiuno. ✓


Ernestina del Socorro Hernández Campos
Secretaria de la Sala de lo Constitucional
Corte Suprema de Justicia



4-2021

Controversia

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las diez horas del día catorce de junio de dos mil veintiuno.

La presente controversia constitucional se originó por el veto del Presidente de la República contra el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021 —el cual contiene la “Disposición transitoria para garantizar el pago de indemnización a [exempleados] de la extinta ANTEL, que a la fecha no han recibido dicho beneficio”—, por la supuesta violación al art. 226 Cn.

Han intervenido el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa.

Analizados los argumentos y considerando:

I. Objeto de control.

“Art. 1. El Ministerio de Hacienda, deberá hacer efectivo el pago de DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE 14/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$2,857.14), en concepto de indemnización a cada uno de los [extrabajadores] de la extinta Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), que no hayan recibido dicho beneficio y que cumplan con los requisitos legales respectivos.

Art. 2. El Ministerio de Hacienda deberá definir la Unidad Presupuestaria y Línea de Trabajo en el presupuesto del Ramo de Hacienda, para garantizar los recursos para pagar la indemnización señalada en el artículo anterior, a los [exempleados] de ANTEL que aún no han recibido dicho beneficio; debiendo incluirlos en el Presupuesto General del Estado del Ejercicio Fiscal del año 2021.

Art. 3. Facúltase al Ministerio de Hacienda, para que emita la normativa requerida para el cumplimiento de lo requerido en el presente Decreto.

Art. 4. El presente decreto entrará en vigencia desde el día de su publicación en el Diario Oficial y sus efectos perdurarán hasta que el Estado por medio del Ministerio de Hacienda cumpla con la obligación de pagar la indemnización establecida en el presente decreto a todos los [exempleados] de la extinta ANTEL, que estén pendientes de recibir dicho beneficio”.

II. Alegatos de los intervinientes en la controversia.

1. El Presidente de la República adujo que el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, determina el uso de fondos públicos para un gasto público específico en un período financiero fiscal concreto, esto es, la obligación del Ministerio de Hacienda de pagar a cada uno de los exempleados de la extinta ANTEL en concepto de indemnización, con cargo al presupuesto general de 2021, la cantidad de US\$2,857.14, siempre que no lo hubieren recibido previamente.

Sostuvo que esto vulnera el principio de planificación presupuestaria que deriva del art. 226 Cn., pues la regulación requería de la consulta con el Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, por implicar la introducción de una nueva unidad al presupuesto vigente y una nueva línea de trabajo en dicho ramo, y para realizar las valoraciones fiscales pertinentes con la finalidad de determinar la cantidad de beneficiarios de la compensación, puntualizar el monto a pagar y la forma de hacerlo efectivo en el presente ejercicio fiscal. Añadió que, aunque en materia presupuestaria debe existir una coordinación entre las funciones del Ejecutivo y el Legislativo, la facultad de este último para aprobar la ley del presupuesto de cada año y para modificarla depende de que haya recibido las valoraciones y proyectos de ley del Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda. Por otro lado, expresó que la normativa también supone la infracción al mismo parámetro constitucional en lo relativo al principio de equilibrio presupuestario, porque el pago de la compensación económica impactará indiscutiblemente en el financiamiento de otros rubros del presupuesto.

2. Por su parte, en lo estrictamente concerniente a los puntos en discusión, la Asamblea Legislativa dijo que coincide con los argumentos del Presidente de la República. Expuso que el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, fue aprobado sin la consulta al Ministerio de Hacienda, lo cual era necesario, porque dicho es el encargado de las finanzas públicas y porque la normativa vetada establece un gasto público que afecta indudablemente el equilibrio del presupuesto y su planificación (art. 226 Cn.).

III. Identificación de problemas jurídicos y orden temático de la sentencia.

Según los argumentos aducidos por los intervinientes en la presente controversia constitucional, los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: (i) determinar si la intervención del Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda como rector de las finanzas públicas era necesaria para la aprobación del Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021 —atendiendo a su objeto y contenido— y, en caso afirmativo, constatar si ocurrió dicha intervención; y, con base en ello, (ii) establecer si tal decreto legislativo conlleva la vulneración a los principios constitucionales de planificación y de equilibrio presupuestario que derivan del art. 226 Cn.

Según lo expuesto, en el desarrollo de esta sentencia: (IV) se harán consideraciones sobre el trámite de la controversia constitucional en el diseño del control de constitucionalidad salvadoreño; (V) se abordarán los principios de planificación y equilibrio presupuestario; (VI) se reseñará la tipología de normas presupuestarias; (VII) se hará una breve referencia a la indelegabilidad de funciones de los órganos constitucionales en materia presupuestaria; y, por último, (VIII) se resolverán los problemas jurídicos señalados.

IV. Trámite de la controversia constitucional y posibles incidencias.

1. En un escenario ideal, cuando un proyecto de ley es aprobado por la Asamblea Legislativa y esta lo traslada al Presidente de la República, debe ser sancionado y mandado a publicar en el Diario Oficial en un período no mayor a 10 días hábiles (art. 135 inc. 1° Cn.).

Sin embargo, puede ocurrir que este último tenga objeciones al proyecto y que lo observe o lo vete (art. 137 incs. 1° y 3° Cn.). El veto es un mecanismo de control interorgánico que el Presidente de la República puede utilizar para rechazar un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad¹. Cuando es por inconveniencia, el veto refleja un desacuerdo político con el proyecto de ley, considerando las necesidades u orientación política del gobierno, mientras que el veto por inconstitucionalidad presupone un desacuerdo sobre la interpretación de la Constitución².

A diferencia de lo que sucede con las observaciones a un proyecto de ley que se superan por mayoría legislativa simple (43 votos) (art. 137 inc. 3° Cn., en relación con el art. 123 inc. 2° Cn.), los vetos por inconveniencia e inconstitucionalidad se superan ambos con mayoría legislativa calificada ordinaria, es decir, con la ratificación de al menos 2/3 de los diputados electos (56 votos), luego de lo cual el proyecto de ley se envía al Presidente para su sanción y publicación (art. 137 inc. 2° Cn.). No obstante, cuando se trate de la superación de un veto por inconstitucionalidad, dicho funcionario también tiene la opción de elevar el caso ante la Corte Suprema de Justicia —que a su vez debe remitirlo a esta Sala— dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción, para que sea este tribunal el que decida si el proyecto es constitucional o no en un plazo que no excederá de 15 días hábiles posteriores³.

Las diferencias entre ambos tipos de veto indica que la Sala de lo Constitucional solo interviene para zanjar el debate abierto por el desacuerdo institucional cuando se origina en razones de inconstitucionalidad o, mejor, cuando existe un desacuerdo en cuanto a la interpretación de disposiciones constitucionales. La razón es que, en tal caso, se habilitaría un control jurídico-constitucional, materia en la que este tribunal es el intérprete último⁴, no así cuando el veto es por inconveniencia, en el que las razones son extra constitucionales, es decir, de naturaleza estrictamente política.

2. Sin perjuicio de lo anterior, existen situaciones excepcionales que se relacionan con la controversia constitucional y que no fueron previstos por el Constituyente, las cuales han sido interpretadas y aclaradas por la jurisprudencia de este tribunal.

A. El primer caso se relaciona con lo señalado en el art. 137 inc. 1° Cn., cuando el Presidente de la República veta un proyecto de ley, pero no lo devuelve a la Asamblea Legislativa en el plazo de los 8 días hábiles siguientes al de su recibo. En este supuesto, la Constitución prevé que el proyecto se tendrá por sancionado y el funcionario mencionado tendrá la obligación de mandarlo a publicar como ley. Lo que no determina expresamente es qué ocurriría si el Presidente no cumple con esa obligación. Sin embargo, en interpretación sistemática de los arts. 137 incs. 1° y 3° y 139 Cn., la respuesta es que en ese caso será el

¹ Ej., sentencia de 21 de diciembre de 2007, inconstitucionalidad 15-2003.

² Ej., sentencia de 25 de octubre de 1990, controversia 1-90.

³ Sobre las posturas del presidente, véase el art. 138 Cn. y la resolución de admisión de 23 de noviembre de 2018, controversia 1-2018.

⁴ Ej., resolución de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011.

presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá publicar el proyecto en el Diario Oficial (art. 139 Cn.)⁵.

B. Por otra parte, en el art. 137 incs. 2° y 3° Cn. no se prevé manifiestamente si, cuando el Presidente de la República recibe un proyecto de ley ratificado por la Asamblea Legislativa que fue observado o vetado por inconveniencia, puede vetarlo por inconstitucional, a pesar de que no lo hizo en la primera oportunidad de la que dispuso. La respuesta es que ello no es posible, pues si se admite la posibilidad de vetos continuos debe admitirse también que las razones del veto sean sucesivas, esto es, que las objeciones presidenciales al proyecto de ley se expongan una a la vez⁶. Esto dificultaría o impediría la labor legislativa e incluso podría ser una medida usada para retrasar la incorporación de normas al sistema de fuentes de Derecho. Por tal razón, el Presidente de la República debe expresar simultáneamente —es decir, en un único veto—, las razones de inconveniencia e inconstitucionalidad que tenga contra el proyecto de ley, porque de lo contrario los vetos sucesivos serían declarados improcedentes. En todo caso, si en la práctica se diera el supuesto de veto mixto, la Sala de lo Constitucional solo se pronunciaría sobre el veto por razones de inconstitucionalidad, ya sea por forma o contenido (art. 183 Cn.), porque, como se ha dicho, sería el único sobre el que habría un parámetro para enjuiciar la constitucionalidad del proyecto de ley⁷.

C. Un tercer aspecto es el propósito de la devolución al Presidente de la República del proyecto cuyo veto por inconstitucionalidad ha sido superado. El art. 138 Cn. estatuye que, cuando la Asamblea Legislativa supera este veto con la mayoría necesaria, el Presidente debe dirigirse a la Corte Suprema de Justicia. Una interpretación adecuada de esta disposición indica que dicho funcionario no es un mero intermediario entre la Asamblea Legislativa y esta Sala, pues, si así fuera, la ratificación del proyecto vetado sería condición suficiente para generar la controversia constitucional y bastaría con que sea la Asamblea Legislativa la encargada de su remisión.

Por ello, en la jurisprudencia constitucional se ha sostenido que la devolución del proyecto ratificado al Presidente de la República tiene como finalidad permitirle que reconsidere su veto y que, en caso de aceptar las razones aducidas por el Legislativo con que pretende justificar su constitucionalidad, ceda en su postura y opte por sancionarlo y mandarlo a publicar, evitando elevar la controversia ante este tribunal. Lo que esta interpretación pretende es permitir que el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa finalicen el conflicto mediante mecanismos dialógicos y que se minimicen las posibilidades de roces institucionales⁸. Recuérdese que el sistema de frenos y contrapesos, que parte del principio de separación orgánica de funciones, ayuda a que las iniciativas

⁵ Al respecto, véase la sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018.

⁶ Véase la sentencia de controversia 1-2018, citada en la nota anterior.

⁷ Ej., resolución de 18 de mayo de 2004, controversia 1-2004.

⁸ Sentencia de la controversia 1-2018, antedicha.

normativas se moderen, se maticen y se enriquezcan con puntos de vista diversos. Se trata del ideal de un sistema de gobierno “a través de la discusión”, en los que los resultados se alcanzan luego de un amplio proceso de deliberación pública.

D. Finalmente, cabe mencionar que en el art. 138 Cn. no se regula la forma de proceder en caso de que el Presidente de la República omita dirigirse ante esta Sala cuando la Asamblea Legislativa haya ratificado el proyecto de ley que aquel vetó por razones de inconstitucionalidad. En esta hipótesis, la Asamblea Legislativa deberá ser quien haga la remisión del expediente dentro del mismo plazo del que dispone el Presidente, es decir, 3 días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que venció el plazo del que originalmente disponía este último. Esto se debe a que la función legislativa no puede paralizarse durante un margen temporal excesivo, aun cuando se trate de un único proyecto de ley, pues así lo exige la regularidad funcional de ese órgano estatal. Para que esto sea operativo, el Presidente deberá informar en todo caso a la Asamblea Legislativa de la remisión de la controversia y deberá entenderse que la falta de informe equivale a la falta de remisión⁹.

3. La controversia constitucional que se suscita entre la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República es, en puridad, un proceso jurisdiccional¹⁰. Sin embargo, en tanto que la regulación que al respecto hace el art. 138 Cn. no es exhaustiva y que la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC) carece de una regulación sobre su trámite, deben definirse algunos aspectos procedimentales.

A. El turno de las audiencias que se conceden en el proceso de controversia constitucional comienza por quien la promueve, es decir, al Presidente de la República y a continuación a la Asamblea Legislativa. La duración de cada una de las audiencias es de 10 días hábiles, por regla general. Aunque dicho plazo no está previsto en la Constitución, este Tribunal ha interpretado que se aplica por analogía el plazo de 10 días hábiles que se otorga a las autoridades demandadas en el proceso de inconstitucionalidad previsto en el art. 7 LPC. La justificación de lo anterior es que en la controversia, a semejanza de la inconstitucionalidad, la autoridad demandada debe justificar la defensa del objeto de control y, por razones de igualdad procesal, ese mismo plazo también debe concederse al Presidente de la República. La regla anterior debe entenderse en situaciones de normalidad, pero puede ser variada ante eventos de urgencia que requieran de una más rápida resolución de la controversia.

B. El Presidente de la República puede fundamentar su veto por inconstitucionalidad en vicios de forma y de contenido, lo que se concluye al interpretar sistemáticamente lo establecido en los arts. 138 y 183 Cn. Tales razones servirán para delimitar el parámetro de control sobre el que este Tribunal habrá de realizar su análisis.

⁹ Sentencia de la controversia 1-2018, previamente citada.

¹⁰ Ej., resolución de 24 de septiembre de 2003, controversia 1-2003.

C. Si el Presidente de la República fundamenta su veto en razones que no son de índole constitucional, la solicitud para promover la controversia debe ser rechazada de manera liminar, por falta de competencia material de este tribunal¹¹. Este argumento es extensivo a la finalización anticipada: si se advierte que se ha admitido indebidamente una solicitud de inicio de un proceso de controversia constitucional, es posible sobreseerlo.

D. Una vez que se ha pronunciado sentencia en la que se declare que el proyecto es constitucional, el Presidente de la República deberá sancionarlo y publicarlo como ley (art. 138, parte final, Cn.). En tal caso, en aplicación analógica del art. 137 inc. 1° Cn., la sanción deberá realizarse dentro del plazo de 8 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, mientras que, por aplicación analógica del art. 139 Cn., dispondrá de 15 días hábiles siguientes a la sanción para publicarlo. Si no lo hace, se aplicará la presunción del art. 137 inc. 1° Cn., esto es, que se tendrá por sancionado y deberá mandarlo a publicar en el plazo indicado. Si a pesar de ello no lo manda a publicar, el Presidente de la Asamblea Legislativa es quien deberá hacerlo en la forma prescrita por el art. 139 Cn. Se aplican también por analogía las disposiciones constitucionales mencionadas y no el art. 11 LPC, porque aluden a la sanción presidencial y publicación de un proyecto de ley, mientras que la disposición legal se refiere a la publicación de la sentencia pronunciada en el proceso de inconstitucionalidad.

V. La planificación presupuestaria y el equilibrio del presupuesto.

1. El principio de planificación implica que el presupuesto general debe ser el instrumento normativo que ordena el ciclo de ingresos y gastos del Estado, por lo que debe concentrar y condensar la totalidad de la actividad financiera pública¹², determinando los objetivos a alcanzar, las necesidades a suplir y los medios para llevarlo a cabo¹³, lo que conlleva orientar los recursos disponibles para que el presupuesto sea consistente con los objetivos y metas propuestas por el Gobierno en un ejercicio determinado, según las necesidades financieras de cada órgano e institución pública¹⁴. Se trata de un instrumento cuya prudente proyección, aprobación y ejecución incide indefectiblemente en la actividad económica y financiera estatal, y con el plan de desarrollo de todo el sector público.

2. Sin perjuicio de ser un instrumento que debe planificarse, el presupuesto general requiere además de equilibrio. El art. 226 Cn. expresa que “[e]l Órgano Ejecutivo, en el [r]amo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del [p]resupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado”. En desarrollo de lo anterior, el art. 27 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado estatuye que “[e]l [p]resupuesto [g]eneral

¹¹ Ej., resolución de controversia 1-2003, ya citada.

¹² Sentencia de 9 de diciembre de 2019, controversia 1-2019.

¹³ Esto adquiere sentido si se considera que el presupuesto es un plan de corto plazo, previsto para un ejercicio fiscal (art. 167 ord. 3° Cn.).

¹⁴ Estos son objetivos del subsistema de presupuesto de acuerdo con el art. 21 letras a y c de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.

del Estado deberá reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento”, lo cual se replica en los arts. 11 inc. 2º frase final y 2 letra a de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, que, en ese orden, señalan que “[e]l gasto presupuestado deberá ser congruente con los ingresos corrientes netos” para “garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo”.

Desde un punto de vista material, el equilibrio presupuestario supone, principalmente: (i) que los gastos ordinarios del Estado deben financiarse con ingresos ordinarios, no con ingresos extraordinarios o de capital —es decir, los provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente similar—, pues, según el diseño constitucional, estos 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; y (iii) que las partidas presupuestarias que estatuyan un gasto no pueden encontrarse desfinanciadas, sin perder de vista que, en la práctica, los presupuestos operan la mayor parte del tiempo con déficits o superávits fiscales. En suma, este principio pretende evitar en el presupuesto el riesgo que se produciría por la falta de congruencia entre los ingresos y los gastos proyectados y el endeudamiento público no proporcional con la capacidad económica estatal, así como procurar que las instituciones públicas cuenten con los fondos que razonablemente les permita cumplir sus atribuciones, en suma, un diseño de presupuesto confiadamente responsable.

Pero, el equilibrio presupuestario —como mandato de optimización— no es un principio rígido y puede ser flexibilizado bajo ciertas condiciones, específicamente cuando sea necesario para el cumplimiento de los fines del Estado, centrados en maximizar el bienestar del ser humano en atención a su dignidad. Debe tenerse en cuenta que para la consecución de la justicia en sus diversas manifestaciones —principalmente la justicia social—, de la seguridad jurídica y del bien común —especialmente en sus manifestaciones de solidaridad—, el Estado deberá presupuestar recursos financieros de los cuales posiblemente no disponga de forma inmediata, de modo que la relación entre ingresos y egresos públicos no corresponderá a una rigurosa ecuación matemática¹⁵. Se trata de la exigencia de ponderar la necesidad de evitar un déficit fiscal que perjudique de forma inmediata a la Hacienda Pública y de forma mediata los patrimonios de los gobernados, así como la necesidad de cumplir adecuadamente —si no óptimamente— con los fines estatales prescritos en el art. 1 Cn.

VI. Tipos de normas presupuestarias.

En materia presupuestaria hay distintos tipos de normas: las que establecen lineamientos presupuestarios generales, las que instituyen fondos especiales y las que forman parte de la ley que contiene el presupuesto general del Estado. Estas normas se distinguen

¹⁵ Lo ideal es mantener un equilibrio entre gastos e ingresos públicos, pero, en caso de ser necesario acudir a empréstitos para lograr un equilibrio en la economía, debe procurarse que el déficit sea limitado y sostenible para su cumplimiento posterior.

entre sí por el grado de especificidad que muestran y por el ámbito de reserva diferenciado a que están sujetas¹⁶.

Las normas sobre lineamientos presupuestarios son preceptos generales y de duración indeterminada, cuya finalidad es orientar el diseño del presupuesto y que deben ser observadas por el Órgano Ejecutivo cada vez que ejerce su función de planificación presupuestaria. Este tipo de normas, por su generalidad y abstracción, pueden ser creadas por la Asamblea Legislativa sin la iniciativa de ley del Órgano Ejecutivo y, por tanto, sin que implique interferir en las competencias constitucionales presupuestarias de este último¹⁷. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que “[...] la Asamblea Legislativa no se encuentra vedada [...] a legislar en materia financiera, tributaria u otras afines [que] podrían tener incidencia en la preparación del presupuesto por parte del Ejecutivo [...] el Consejo de Ministros tiene iniciativa respecto de la Ley de Presupuesto, pero ello no excluye la iniciativa de ley de la Asamblea Legislativa en materia financiera en general”¹⁸.

Las normas presupuestarias que se refieren al uso de fondos especiales tienen un nivel de concreción mayor que las anteriores, y su finalidad es delimitar un uso dinerario para la satisfacción de una necesidad pública. A este tipo de normas es que se dirige el art. 225 Cn., al establecer que “[c]uando la ley lo autorice, el Estado, para la consecución de sus fines, podrá separar bienes de la masa de la Hacienda Pública o asignar recursos del Fondo General para la constitución o incremento de [p]atrimonios [e]speciales destinados a [i]nstituciones [p]úblicas”. Estas también pueden ser elaboradas y aprobadas por la Asamblea Legislativa sin la iniciativa del Presidente de la República, pues, aunque incidirán en la conformación de la ley de presupuesto general, no aluden a situaciones, ingresos o gastos específicos ni interfieren con la facultad de planificación y proyección presupuestaria de tal órgano de Estado.

Finalmente, *las normas presupuestarias que forman parte de la ley general de presupuesto son las que determinan el uso de fondos públicos en cantidades concretas para gastos públicos específicos en un período financiero-fiscal*. En tanto que no orientan la planificación presupuestaria, *su existencia requiere de competencias concurrentes del Órgano Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa, en un marco de colaboración necesaria*. En un primer momento, la preparación del proyecto del presupuesto general se encuentra a cargo del Consejo de Ministros —integrante del Órgano Ejecutivo (art. 150 Cn.)— para su presentación a la Asamblea Legislativa por lo menos tres meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal (art. 167 inc. 1º Cn.). En un segundo momento, es dicha Asamblea Legislativa la que, previo análisis y discusión en la comisión correspondiente y en su pleno, aprueba la ley que contiene el presupuesto; todo, de acuerdo con su potestad genérica de legislar (arts.

¹⁶ Así se dijo, por ejemplo, en la sentencia de 19 de junio de 2020, controversia 2-2020.

¹⁷ Ej., sentencia de controversia 1-2019, ya citada.

¹⁸ Sentencia de 18 de abril de 2006, inconstitucionalidad 7-2005.

121 y 131 ord. 5º Cn.) y con la atribución estatuida en el art. 131 ord. 8º Cn., “[d]ecretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas”.

Esto ha sido reiterado en diversos pronunciamientos de este tribunal. Así, en la sentencia de 25 de agosto de 2010, inconstitucionalidad 1-2010 AC, se sostuvo que el sentido de la coordinación de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia presupuestaria radica en la posibilidad de que el primero realice los actos jurídicos necesarios en el marco de la organización presupuestaria de las políticas y actividades públicas a desarrollarse en un determinado gobierno y, además, en el control democrático del segundo sobre la actividad financiera estatal. De esta manera, la Asamblea Legislativa no se limita a recibir y a aprobar mecánica y automáticamente el proyecto de presupuesto del Órgano Ejecutivo: “[e]l Ejecutivo propone una ley y el Legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, teniendo como límites únicamente los plasmados en la Constitución”¹⁹.

En términos similares, en la sentencia de la controversia 1-2019, previamente citada, se dijo que “[s]i bien la Asamblea Legislativa no tiene la competencia de elaborar la ley de presupuesto, sino la de analizar la propuesta presupuestaria del Órgano Ejecutivo para cada año fiscal, lo cierto es que sí puede introducir reglas concretas, modificar las que le son planteadas o eliminarlas en cada ley general de presupuesto. Sin embargo, dicha potestad legislativa está condicionada a la coexistencia con la potestad de planificación y dirección de las finanzas públicas conferida al Órgano Ejecutivo, por lo que aquella solo puede introducir reglas presupuestarias específicas en la ley presupuestaria de cada año fiscal, y habrá de hacerlo hasta que haya recibido y valorado el proyecto de ley proveniente del Ejecutivo. Por ello, para no impedir el ejercicio de las atribuciones normativas del Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa no podrá crear normas con contenido presupuestario que interfieran con la potestad de planificación presupuestaria concreta atribuida al Ejecutivo, que se manifiesta en el proyecto de presupuesto presentado anualmente [...] así como en los proyectos de reformas”.

VII. Indelegabilidad de funciones de los órganos constitucionales en materia presupuestaria.

Para evitar los riesgos que sobrelleva el monopolio del poder del Estado en una sola institución, el art. 86 Cn. postula el principio de división de funciones como cláusula esencial del sistema republicano, del que se desprende que el poder político es uno solo, manifestado, no obstante, en las funciones estatales básicas, atribuidas a los diferentes órganos constitucionales, los que deben prestarse colaboración entre sí.

Así, cada órgano de Estado está investido de un conjunto de competencias 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. En

¹⁹ Sentencia de inconstitucionalidad 1-2010 AC, citada en el párrafo.

consecuencia, ninguno de los órganos estatales puede desprenderse de las atribuciones que la Constitución le ha asignado, arrogarse las de otros o negarse a cumplir las funciones que le corresponden²⁰. De tal forma, *cuando se trate de normas que formarán parte del presupuesto general de un ejercicio fiscal determinado o de normas que, aunque no formen parte de este, incidan directamente en el presupuesto y en la disposición de recursos públicos por su especificidad y concreción, la Asamblea Legislativa no puede prescindir para su emisión de la iniciativa del Consejo de Ministros mediante el Ministro de Hacienda y de la consulta con este sobre su contenido, para su posterior análisis*. Del mismo modo, el Órgano Ejecutivo no puede omitir su intervención en la elaboración de este tipo de normas presupuestarias, sobre todo cuando sea requerido por la Asamblea Legislativa, en cuyo caso está obligado a concurrir y emitir su opinión con respecto a los asuntos que le sean consultados.

VIII. Resolución de los motivos de la controversia.

1. Sobre la vulneración al principio de planificación presupuestaria por el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, el Presidente de la República ha alegado que ello se debe a que la normativa establece la obligación del Ministerio de Hacienda de pagar a cada uno de los exempleados de la extinta ANTEL, en concepto de indemnización, una cantidad de dinero con cargo al presupuesto general de 2021, sin que esa dependencia del Órgano Ejecutivo hubiera tenido intervención en su aprobación y sin habersele consultado sobre la viabilidad del referido gasto y el impacto que tendría sobre la ejecución presupuestaria.

En cuanto a lo anterior, se observa que aunque el decreto vetado no tiene como finalidad reformar la ley del presupuesto general, sí contiene normas concretas sobre la asignación de recursos fiscales para un gasto específico (art. 1) —el cual, aunque es indeterminado en su monto total, es determinable, según se circunscriba el número de beneficiarios de la prestación—. Esto indica que la norma ciertamente incide en la potestad constitucional de planificación presupuestaria del Órgano Ejecutivo (art. 226 primera parte Cn.) y que, como tal, debe contar con la intervención del Consejo de Ministros mediante el Ministro de Hacienda, no solo en sentido formal —es decir, con la iniciativa de ley respectiva—, sino también en sentido sustantivo —con la consulta sobre su contenido e impacto financiero previo a su aprobación—.

Según el resumen de la sesión plenaria n° 145, realizada el 7 de enero de 2021²¹, el pleno de la Asamblea Legislativa conoció del dictamen favorable n° 394 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto que dio lugar al decreto vetado, *cuya iniciativa fue dada por diputados del grupo parlamentario del partido político Frente Farabundo Martí para la*

²⁰ Sentencia de controversia 1-2019, precitada.

²¹ Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/resumen/3771368F-AAA4-4510-8685-163E5CE9C57E.pdf>

Liberación Nacional. Por otro lado, al consultar el referido dictamen²², se advierte que en su trámite, correspondiente al expediente n° 2441-12-2020-1, en ningún momento se consultó al Ministro de Hacienda sobre la posibilidad de contar con una fuente de financiamiento para volver efectiva la compensación pretendida para los extrabajadores de la extinta ANTEL que no hubieren recibido la compensación a que se refiere el decreto ni sobre el efecto que tal reforma tendría en la ejecución del presupuesto general del presente año, según el número de beneficiarios de dicha prestación.

En tal sentido, en tanto que el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, contiene normas con un alto grado de concreción que disponen de recursos públicos para un gasto específico, su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa sin la intervención de la autoridad encargada de dirigir las finanzas estatales en las etapas de formación (iniciativa de ley) y de estudio en la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto obstaculizaría la adecuada planificación presupuestaria y la racionalidad del gasto público, pues, *al implicar una erogación no prevista e inconsulta, se distorsionaría la asignación de recursos proyectada y se desvincularía el gasto de la consecución efectiva y eficiente de las metas y objetivos presupuestarios. Por ello, el referido decreto será declarado inconstitucional.*

2. En cuanto a la violación al equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.) por parte del Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, debe recordarse que una de las implicaciones del referido principio es que *todas las partidas del presupuesto general que establezcan gastos deben tener una fuente de financiamiento específica*, para evitar la incongruencia entre ingresos y erogaciones, y, sobre todo, problemas de liquidez para cumplir compromisos y obligaciones previamente establecidas, lo que eventualmente puede conducir al endeudamiento público no proporcional con la capacidad económica estatal.

En el caso del decreto vetado, el art. 1 estatuye la cantidad que se pagará en concepto de indemnización a cada uno de los extrabajadores de la extinta ANTEL (US\$2,857.14), pero no se precisa la fuente de financiamiento para cubrirlo, limitándose a indicar en el art. 2 que para llevar a cabo dicho pago el Ministerio de Hacienda deberá definir la unidad presupuestaria y la línea de trabajo en el presupuesto del ramo de Hacienda. Esto implica que *se trata de un gasto sin una fuente de financiamiento determinada que la Asamblea Legislativa pretende cubrir con recursos aprobados para otras partidas presupuestarias que, además, se encuentran actualmente en ejecución. Esto incidiría negativamente en el equilibrio del presente presupuesto general y provocaría el desfinanciamiento de unidades presupuestarias concretas del referido ramo. En consecuencia, el mencionado decreto también será declarado inconstitucional por este motivo.*

IX. Aclaración.

²² Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/dictamenes/BDCA9232-7D02-44DE-BA73-248596719584.pdf>

Al haber declarado la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021 por el vicio advertido, este no surtirá efecto jurídico alguno y, por tanto, el Ministerio de Hacienda no podrá realizar la erogación ahí detallada. En todo caso, si la Asamblea Legislativa estima pertinente otorgar la indemnización a los extrabajadores de ANTEL que no hubieren recibido todavía la indemnización a que se refería tal cuerpo normativo, ello deberá realizarse en un nuevo decreto legislativo que se adopte con la intervención y consulta al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, y siempre que se cuente con una fuente de financiamiento concreta para no afectar la planificación y el equilibrio del presupuesto general en que se lleve a cabo.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en los artículos 138 y 174 de la Constitución, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA**:

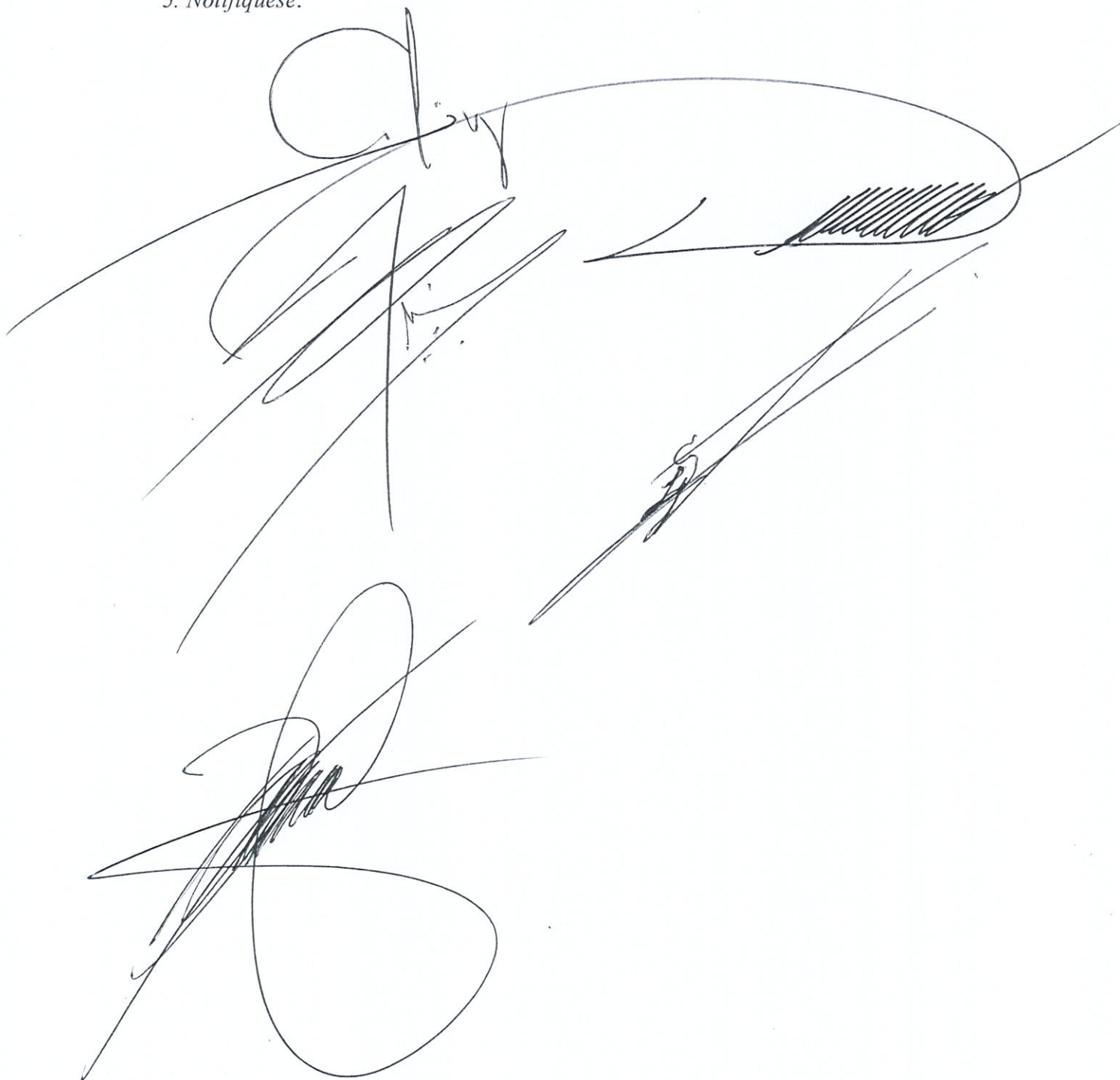
1. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio, el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021 —que contiene la “Disposición transitoria para garantizar el pago de indemnización a [exempleados] de la extinta Administración Nacional de Telecomunicaciones, que a la fecha no han recibido dicho beneficio”—, por la vulneración al principio de planificación presupuestaria derivado del artículo 226 de la Constitución. La razón es que el referido decreto establece un gasto imprevisto que fue aprobado de manera inconsulta con el Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, ente encargado de la dirección de las finanzas públicas, lo que distorsionaría la asignación de los recursos proyectados para el presupuesto del presente ejercicio fiscal y desvincularía el gasto de la consecución efectiva y eficiente de las metas y objetivos presupuestarios.

2. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio, el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, por la vulneración al principio de equilibrio presupuestario establecido en el artículo 226 de la Constitución. La razón es que el mencionado decreto establece un gasto público sin una fuente de financiamiento determinada que la Asamblea Legislativa pretende cubrir con recursos aprobados para otras partidas presupuestarias y que, además, se encuentran actualmente en ejecución, lo que incidiría negativamente en el equilibrio del presupuesto del presente ejercicio fiscal y provocaría el desfinanciamiento de unidades presupuestarias concretas.

3. Aclárase que el Decreto Legislativo n° 810, de 7 de enero de 2021, no surtirá efecto jurídico alguno, al haber sido declarado inconstitucional por el vicio constatado. Por tanto, el Ministerio de Hacienda no podrá realizar la erogación ahí detallada. En todo caso, si la Asamblea Legislativa estima pertinente otorgar la indemnización a los extrabajadores de la Administración Nacional de Telecomunicaciones que no hubieren recibido todavía la indemnización a que se refería tal cuerpo normativo, ello deberá realizarse en un nuevo decreto legislativo que se adopte con la intervención y consulta al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, y siempre que se cuente con una fuente de financiamiento concreta para no afectar la planificación y el equilibrio del presupuesto general en que se lleve a cabo.

4. *Certifíquese* la presente sentencia al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, para su conocimiento y efectos consiguientes.

5. *Notifíquese*.



PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN

