

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA ORIENTAL
DEPARTAMENTO DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES



TRABAJO DE GRADO

EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD PRESUPUESTARIA, ARTÍCULO 131
ORDINAL 8, DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR
EN LA JURISPRUDENCIA SALVADOREÑA

PRESENTADO POR:

LAYMAN JENY PEÑA DE MARTÍNEZ
SANTA TERESA PEREIRA CLAROS

PARA A OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE:

LICENCIADA EN CIENCIAS JURIDICAS

DOCENTE ASESOR

LIC. MIGUEL ANTONIO GUEVARA QUINTANILLA

CIUDAD UNIVERSITARIA ORIENTAL, SEPTIEMBRE DE 2015
SAN MIGUEL EL SALVADOR CENTROAMERICA

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

AUTORIDADES:

INGENIERO MARIO ROBERTO NIETO LOVO
RECTOR

MAESTRA ANA MARÍA GLOWER DE ALVARADO
VICERRECTORA ACADÉMICA

DOCTORA ANA LETICIA ZA VALETA DE AMAYA
SECRETARIA GENERAL

LICENCIADO FRANCISCO CRUZ LETONA
FISCAL GENERAL

FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA ORIENTAL

AUTORIDADES:

MAESTRO CRISTÓBAL HERNÁN RÍOS BENÍTEZ

DECANO

LICENCIADO CARLOS ALEXANDER DÍAZ

VICEDECANO

MAESTRO JORGE ALBERTO ORTÉZ HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL

MAESTRA ELBA MARGARITA BERRIOS CASTILLO

**DIRECTORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACION DE LA
FALCULTAD**

DEPARTAMENTO DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

AUTORIDADES

LICENCIADO CARLOS ALEXANDER DÍAZ
JEFE EN FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO

DOCTOR ADOLFO MENDOZA VÁSQUEZ
COORDINADOR GENERAL DEL PROCESO DE GRADUACIÓN

LICENCIADO MIGUEL ANTONIO GUEVARA QUINTANILLA
DOCENTE ASESOR

LICENCIADO CARLOS ARMANDO SARAVIA SEGOVIA
ASESOR DE METODOLOGÍA

TRIBUNAL EVALUADOR

LICENCIADO MIGUEL ANTONIO GUEVARA QUINTANILLA
DOCENTE ASESOR

LICENCIADA GLADIS CRISTINA TORRES BONILLA
TRIBUNAL CALIFICADOR

LICENCIADO ANTONIO ENRIQUE ARGUETA NOLASCO
TRIBUNAL CALIFICADOR

AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODOPODEROSO: Mi agradecimiento se dirigen a quien ha forjado mi camino y me ha dirigido por el sendero correcto, a Dios, el que en todo momento está conmigo ayudándome a aprender de mis errores y a no cometer otra vez. Eres quien guía el destino de mi vida. Te lo agradezco, padre celestial.

A MI AMADA MADRE: María Elvira Claros de Pereira, por el enorme esfuerzo, dedicación, amor, paciencia, y sobre todo, por el apoyo que me han brindado a lo largo de mi vida, y todo lo que hoy soy es gracias a ti madre a quienes dedico con mucho amor este trabajo.

A MIS HERMANO/AS: Sonia Pereira Claros, Juan Bautista Pereira Claros, Maribel Pereira Claros, Amílcar Pereira Claros, Santos Eulalio Pereira Claros, Nacia Maritza Pereira Claros, Martha Teresa Pereira Claros, William Ernesto Pereira que son mis verdaderos amigos.

A MI PAREJA: Herbert Giovanni Sánchez Cortez por sus palabra y confianza, por su amor incondicional y bríndame el tiempo necesario para realizarme profesionalmente, por ser mi amigo y compañero inseparable, fuente de sabiduría, calma y consejo en todo momento. Muchas gracias, Amor.

A MI ASESOR DE CONTENIDO: Miguel Antonio Guevara Quintanilla por su dedicación a tan delicada labor y excelente desempeño a lo largo del presente proceso de graduación, mis más sinceras muestras de admiración y respeto, por su responsabilidad y gran contribución en esta investigación.

A MI ASESOR METODOLOGICO: Lic. Carlos Armando Saravia Segovia.

A MI COMPAÑERA DE TESIS Y AMIGA: Layman Jeny Peña de Martínez, gracias por tu paciencia y gentileza Dios permitió que hiciéramos este trabajo juntas para aprender y conocer muchas cosa nuevas pero lo más bello de todo fue que siempre Jesucristo nos guardó, y nos dio la sabiduría para terminar con éxito nuestras carreras. Gracias por todo Jeny.

BR. SANTA TERESA PEREIRA CLAROS

AGRADECIMIENTO

***“Mira que te mando que te esfuerces y seas valiente;
no temas ni desmayes porque Jehová tu Dios
estará contigo donde quiera que vayas”
Josué 1:9***

A Dios que ha sido mi fortaleza, para alcanzar con éxito este logro.

A mis amados Padres José Israel y Marta, quienes me enseñaron mis primeras letras, me brindan sus consejos y apoyan en todos los aspectos de mi vida.

A mis amadas hermanas Violeta y Karen, con quienes he compartido momentos importantes de mi vida, con las que cuento incondicionalmente y han sido un apoyo para ver culminada mi carrera.

A mis amados hijos Edgardo Antonio, Samuel Adrián y Andrea Sofía, quienes son mi razón de ser, la alegría de mi hogar y lo más importante en mi vida, les dedico este éxito profesional, por todos los días y horas que les sacrifique.

A mi amiga y compañera Santa Teresa Pereira Claros, con quien tuvimos largas horas de trabajo y estudio para culminar este sueño de vernos realizadas como profesionales. Gracias por ser una gran amiga y porque sé que siempre puedo contar contigo.

A mis amigos con quienes he compartido a lo largo de mi carrera y a los nuevos que conocí en mi trayecto y me motivaron a seguir luchando por mis sueños, mis más sinceros agradecimientos.

A todos aquellos que de una u otra forma hicieron posible la realización de este trabajo de tesis.

Asesores Lic. Miguel Antonio Guevara Quintanilla, Lic. Carlos Armando Saravia Segovia, Coordinador General de Proceso de Graduación Dr. Mendoza Vásquez y Directora General de Proceso de Graduación Elba Margarita Berrios Castillo y demás autoridades.

JENY PEÑA

INDICE

INTRODUCCION.....	viii
RESUMEN.....	2
1.0 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
1.1 Situación Problemática.....	5
1.2 Antecedentes del problema.....	7
1.3 Enunciado del Problema.....	11
1.3.1 Problema Fundamental.....	11
1.3.2 Problemas Específicos.....	11
1.4 Justificación.....	12
2.0 OBJETIVOS.....	14
2.1 Objetivos Generales.....	14
2.2 Objetivos Específicos.....	14
3.0 ALCANCE DE LA INVESTIGACION.....	15
4.0 MARCO TEORICO.....	24
5.0 HIPOTESIS GENERAL.....	26
5.1 Hi.....	26
5.2 Hipótesis Específicas.....	26
5.2.1 Hi1.....	26
5.2.2 Hi2.....	26
5.2.3 Hi3.....	26
6.0 PROPUESTA CAPITULAR.....	27
7.0 DISEÑO DE METODOLOGÍA.....	31
7.1 Tipo de Investigación.....	31
7.2 Población Definida.....	32
7.3 Métodos, Técnicas e Instrumentos de Investigación.....	32
7.3.1 Métodos.....	32
7.3.2 Técnicas de Investigación.....	33

7.3.3 Instrumentos de Investigación.....	34
7.3.3.1 Procesamiento de Datos.....	34
8.0 PRESUPUESTO.....	35
CAPITULO I.....	36
1.0 SÍNTESIS DEL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	37
1.1 CUADRO SINOPTICO DEL ENUNCIADO DEL PROBLEMA.....	37
1.2 PROBLEMA ESPECIFICO.....	37
CAPITULO II.....	56
2.1 ANTECEDENTES.....	57
2.1.1 EN LA EDAD MEDIA.....	57
2.1.2 EN LA EDAD MODERNA.....	57
2.1.3 EN LA ACTUALIDAD.....	60
MARCO TEORICO.....	62
2.4 CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO...	62
2.5 LEY DE PRESUPUESTOS.....	62
2.6 FUNCIONES.....	63
2.7 DEFINICION DE PRESUPUESTO.....	63
2.8 CLASES DE PRESUPUESTOS.....	64
2.8.1 Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios.....	65
2.8.1.1 Presupuesto Ordinario.....	65
2.8.1.2 Presupuesto Extraordinario.....	65
2.8.2 Áreas de Gestión del Sector Público en El Salvador.....	66
2.8.2.1 Conducción Administrativa del Gobierno.....	66
2.8.2.2 Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana.....	67
2.8.2.3 Desarrollo Social.....	67
2.8.2.4 Apoyo al Desarrollo Económico.....	67
2.8.2.5 Deuda Pública.....	67
2.8.2.6 Obligaciones Generales del Estado.....	68
2.8.2.7 Producción Empresarial Pública.....	68
2.9 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.....	68

2.9.1 Fundamento Legal.....	68
2.9.1.1 Constitución de la República de El Salvador.....	68
2.9.2.1 Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.....	68
2.9.1.2 Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado.....	70
2.10 EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.....	72
2.11 ESPECIALIDAD CUALITATIVO.....	73
2.12 ESPECIALIDAD CUANTITATIVA.....	73
2.12.1 Especialidad Temporal.....	73
2.14 INTRODUCCION A LA TEORIA DEL PRESUPUESTO.....	74
2.14.1 El presupuesto como instrumento de Planificación.	74
2.14.2 La importancia del Presupuesto Público.	77
2.14.3 Principios Presupuestarios.....	79
2.15 LA PARTIDA PRESUPUESTARIA.....	80
2.16 EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD PRESUPUESTARIA, ARTÍCULO 131 ORDINAL 8 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, EN LA JURISPRUDENCIA SALVADOREÑA.....	80
2.16.1 Gasto imprevisto.....	81
2.16.2 Transferencias de fondo.....	81
2.16.3 Partida secreta.....	82
2.16.3.1 La inquebrantable partida secreta.....	82
2.16.4 La transparencia y rendición de cuenta	82
2.16.4.1 Importancia de la creación de la Ley de Acceso a la Información Pública en El Salvador.....	85
2.17 TEORÍAS Y ENFOQUES PRESUPUESTARIOS.....	87
2.18 EL PRESUPUESTO EN EL SALVADOR.....	88
2.18.1 Proceso presupuestario.....	88
2.18.2 Su conceptualización.....	89
2.18.3 Sus fases.....	89

2.18.3.1	Formulación Presupuestaria.....	89
2.18.3.2	Aprobación.....	91
2.18.3.3	Ejecución y Seguimiento.....	91
2.18.3.4	Evaluación.....	91
2.19	PRESUPUESTO POR ÁREAS DE GESTIÓN	92
2.20	ÁREAS DE GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.....	93
2.21	LA PROGRAMACIÓN ECONÓMICA Y LA LEY DE PRESUPUESTOS.....	94
2.22	LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA.....	96
2.23	LOS GASTOS PLURIANUALES.....	97
2.24	ÁMBITO DE APLICACIÓN, NATURALEZA Y CONTENIDO GENERAL DEL PRINCIPIO.....	98
2.25	INSTRUMENTOS PARA LA CONSECUCIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD PRESUPUESTARIA.....	99
2.26	INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL.....	101
2.26.1	FUNDAMENTO JURIDICO.....	103
2.26.2	Análisis Jurisprudencial.....	103
2.26.2.1	Sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010-27-2010-28-2010.....	104
2.26.2.2	Sentencia de Inconstitucionalidad 15-2011-38-2011.....	107
2.26.2.3	Sentencia de Inconstitucionalidad 09-2014.....	110
2.27	ANÁLISIS DE CASO.....	112
	CAPITULO III.....	114
	CAPITULO IV.....	124
4.1	DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS.....	125
	CAPITULO V.....	139
5.1	CONCLUSIONES GENERALES.....	140
5.2	RECOMENDACIONES.....	145
5.3	ANEXOS.....	146

* Abreviaturas y Siglas

* Glosario

* Sentencias

* Cronograma

INTRODUCCION

En la actualidad la Administración Pública está sufriendo un cambio fundamentalmente en cuanto a naturaleza y aplicación de las leyes, esto debido principalmente al interés que ha surgido de la población en el uso adecuado de las inversiones del gobierno y que se ve reflejado año con año en el Presupuesto General de la Nación.

Este se establece en el principio de especialidad presupuestaria. En el módulo “Actividad financiera y gastos públicos: aspectos generales” se destacaba la existencia tanto de principios aplicables al gasto en sentido estricto, como otros que tienen como destinatario el instrumento principal a través del que se canaliza, el presupuesto. Estos principios, dada su especificidad e importancia de cara a la conformación del régimen jurídico de la institución presupuestaria, merecen, por tanto, un estudio diferenciado de los del gasto.

Su origen es variado, pues encontraremos principios de índole político, contable o económico, convirtiéndose en objeto de estudio del jurista cuando se incorporan a las normas reguladoras fundamentales de la materia que nos ocupa.

Por esta razón es por lo que se estudiará con mayor precisión el principio de Especialidad Presupuestaria y se dedicará un capítulo donde se mencionaran sus inicios y como se desarrolla el principio de Especialidad Presupuestaria en la Ley del Presupuesto. La estructura que conforma dicho principio de especialidad por lo expuesto, es un reflejo de los efectos jurídicos de la autorización presupuestaria sobre los gastos públicos y supone el nivel de vinculación al que deben someterse los agentes que ejecutan los gastos públicos. Los principio rectores a los que deberá

adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económico, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de especialidad presupuestaria, de acuerdo con la realidad de nuestro país y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

CAPITULO I
PERFIL
DE LA INVESTIGACION

RESUMEN

En vista de la necesidad de conocer a fondo el Principio de Especialidad Presupuestaria contemplado en el Art.131 inciso 8º de la Constitución de la República de El Salvador, que es un derivado del principio de legalidad cuyo objeto a su nacimiento es el de ejercer el control sobre la creación aprobación y ejecución del gasto público.

Conforme a la disposición antes mencionada consiste en que los gastos que en el presupuesto se consignan no debe aprobarse en forma global, es decir que el gasto público debe someterse a las restricciones que la Ley establece.

La Ley Orgánica de Presupuestos desarrolla el precepto constitucional definiendo el Art. 3 literal C, así: “Asignaciones son las autorizaciones concedidas por el poder legislativo para que puedan emplearse los dineros públicos en la satisfacción de las necesidades del Estado dentro de un ejercicio. Dichas autorizaciones señalan el límite máximo que puede gastarse y su finalidad”.

En base a las sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional con referencia 9-2014, 15-2011-38-2011, 1-2010-27-2010-28-2010, en las que declara la inconstitucionalidad sobre las denominada “Partida Gasto Imprevisto”, “Partida Secreta” y “Transferencia de Fondos”; aclarando que en esta última se refiere a la que se ejercía en las distintas ramas del Estado.

Que la declaración de inconstitucionalidad fueron emitidas con base a lo que establece el Artículo 131 ordinal 8 de la Constitución de la República de El Salvador y serán analizadas para su respectiva interpretación, pues no ha sido desarrollado a profundidad las características de dicho principio, del que surge el cumplimiento de la Ley del Presupuesto para cada año fiscal.

1.0 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El control de las leyes en la jurisdicción constitucional, se le atribuye orígenes diversos, y su nacimiento surge de la jurisprudencia norteamericana específicamente de la sentencia del Juez Marshall, dictada en el caso “Marbury vs Madison”, por medio de la cual se aplica la “Judicial Review”, donde se localiza el antecedente histórico de los controles actuales de constitucionalidad.

Este control nos permite interpretar los efectos o alcances de la misma, así como la aplicación en el contexto jurídico específicamente en El Salvador. Asimismo, se abordara la regulación de estos efectos desde la perspectiva del ordenamiento jurídico.

Respecto al fundamento normativo de la presente investigación, es principalmente la Constitución de la República, como la norma suprema del sistema jurídico salvadoreño, donde se encuentra el fundamento constitucional de las resoluciones emitidas por la Sala de lo Constitucional en el Artículo 131 Ordinal 8.

El proceso de inconstitucionalidad es el mecanismo procesal de control, que está constituido por un análisis lógico-jurídico que busca desentrañar el sentido intrínseco de las disposiciones constitucionales propuesta como parámetro así como como el sentido general y abstracto de los diversos mandatos que se puedan contener en las disposiciones objeto de control, para luego verificar que exista conformidad de segundas con las primeras y, si como resultado de dicho juicio de contraste, las disposiciones inferiores aparecieran disconformidad con la ley suprema, se decidirá su invalidación, es decir, la expulsión del ordenamiento jurídico.

Cuando nos referimos a la naturaleza jurídica de la Ley presupuestaria, estamos haciendo mención a la polémica doctrinal desatada acerca de su consideración como Ley material o simplemente formal. La naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos depende sustancialmente del ordenamiento jurídico de cada país y de cada momento.

Se trata de determinar si el presupuesto contiene normas generales, o si simplemente se reduce a una simple autorización del legislativo al Ejecutivo en materia de gasto.

En un principio este problema no se planteaba. Sin embargo en Alemania el Canciller Bismark que regentaba el gobierno prusiano a finales del s. XIX entró en guerra con Austria. Se destinaron una cantidad de fondos y el poder Legislativo no estaba de acuerdo. Se temía que a Bismark no le aprobasen la Ley de Presupuestos y se pensó en aprobarla sin el refrendo parlamentario. Entonces ideó una diferenciación: distinguir entre la ley en sentido formal y ley en sentido material. Ley material alegó que era un acto jurídico que establece una regla de derecho. Ha de ser una norma con vocación de permanencia.

Ley en sentido formal es toda manifestación de voluntad del Estado emanada del poder legislativo independientemente de su contenido. La ley formal tendrá forma de ley porque la constitución exigía que la Ley de Presupuestos se aprobase por ley.

Por lo tanto las leyes formales serán ratificadas por el legislativo que no podrán entrar a modificarlas. El legislador puede aprobarlas pero no modificarlas porque es un acto de voluntad del Gobierno.

1.1 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

La ineficiencia en los procedimientos para la inscripción de documentos la ley concedería autonomía; que el Presupuesto general contendría todas las entradas y gastos de la nación para cada año que se presenta en la sociedad salvadoreña, a pesar de estar en vigencia una serie de cuerpos normativos aplicables al mencionado registro; estas leyes no alcanzan su aplicación efectiva debido a los factores que influyen en la problemática de la vulneración de los principios fundamentales por consiguiente, debe el Estado erradicar el problema de retardación de la inscripción de los instrumentos, para esto debe buscarse políticas y mecanismos jurídicos más efectivos, rápidos y sencillos permitiendo que la aplicación de una ley que apruebe que este permanentemente la Ley de Presupuesto de ingreso y egreso de la Administración Pública.

Que en vista a una serie de anomalías suscitadas en la aprobación de la Ley del Presupuesto durante los años, 2010, 2011 y 2014 en el que se trasgredió el Principio de Especialidad Presupuestaria y en el que se declara la inconstitucionalidad de tres unidades como son “Gasto Imprevisto”, “Partida Secreta” y “Transferencia de Fondos” para cubrir cualquier necesidad que surja en un momento dado. Es necesario estudiar el principio de Especialidad presupuestaria contemplado en el Art.131 inciso 8º de la Constitución de la República de El Salvador, que es un derivado del principio de legalidad cuyo objeto a su nacimiento fue el de ejercer el control sobre el gasto público consagrado en la Constitución en el Inc. 1º del Art. 228 que establece: “Ninguna suma podrá comprometerse o abonarse con cargo a fondos públicos, si es dentro de las limitaciones de un crédito propuesto.

Conforme a la disposición antes mencionada consiste en que los gastos que en el presupuesto se consignan no debe aprobarse en forma global, es decir

que el gasto público debe someterse a las restricciones de un crédito presupuestario.

La Ley Orgánica de Presupuestos desarrolla el precepto constitucional definiendo el Art. 3 literal C, así: “Asignaciones son las autorizaciones concedidas por el poder legislativo para que puedan emplearse los dineros públicos en la satisfacción de las necesidades del Estado dentro de un ejercicio. Dichas autorizaciones señalan el límite máximo que puede gastarse y su finalidad”.

Las excepciones a este principio se encuentran plasmadas tanto a nivel constitucional como en la ley secundaria, así la Constitución en su Art. 229 Inc. 1º dice: “El Órgano Ejecutivo con las formalidades legales, podrá efectuar transferencias entre partidas de un mismo ramo u organismo administrativo, excepto los que en el presupuesto se declaren intransferibles.”

Esta disposición faculta a la transferencia de partidas entre organismos de un mismo ramo; y la Ley Orgánica de Presupuesto establece las transferencias entre dos ramas diferentes obligando así a una previa autorización legislativa, así lo confirma el Art. 57, de la Ley Orgánica el cual literalmente dice: “Las transferencias entre asignaciones de distintas unidades primarias de organización serán objeto de Decreto Legislativo, previa reserva de crédito y a iniciativa del Poder Ejecutivo en el Ramo de Hacienda.

Otra excepción de rango constitucional a este principio en comento es el Ord. 4º del Art. 167 Cn. que dice: “Corresponde al Consejo de Ministros: Autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades provenientes de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden, si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida

informando inmediatamente a la Junta Directiva de la misma, de las causas que motivaron tal medida, a efecto de que reunida que fuera ésta, aprueba o no los créditos correspondientes”. Así mismo el Art. 227 Inc. 3º Cn. establece: “En el Presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos”.

Finalmente el Art. 228 Inc. 3º Cn., es una excepción más al establecer. “Sólo podrán comprometerse fondos de ejercicio futuro con autorización legislativa, para obras de interés público o administrativo, o para la consolidación o conversión de la deuda pública. Con tales finalidades podrá votarse un presupuesto extraordinario

1.2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Actualmente, los presupuestos consisten en una Ley que recoge la totalidad de gastos e ingresos del Estado previstos para cada año, y mediante la cual el legislador autoriza a las diferentes Administraciones estatales para realizar dichos gastos, con los límites y el destino en ella especificados. En cuanto ley, por tanto, de autorización del legislador al ejecutivo, sólo adquiere su pleno significado cuando el principio de división de poderes se erige en vértice del edificio jurídico - político acuñado por el Estado constitucional al inicio del siglo XIX, como consecuencia de las revoluciones burguesas del siglo anterior.

En la Edad Media utilizaban un sistema Tributario, parco. Las primeras asambleas medievales se reunían para votar, a petición de la Corona, determinados gastos extraordinarios y los subsidios que debían financiarlos.

La Hacienda medieval era de un *carácter patrimonialista*, nutrida fundamentalmente con los ingresos derivados del patrimonio real, la

pretensión de los monarcas de acudir al tributo como instrumento esporádico y extraordinario de financiación para ciertos gastos ocasionales, requería el asentamiento de los súbditos, expresado en aquellas asambleas estamentales. El *principio de auto - imposición*, como exigencia de que esas contribuciones extraordinarias fueran aprobadas por los representantes de quienes habían de sufragarlas. A lo largo de los siguientes siglos va conformándose una cierta doctrina financiera, que ya en el siglo XV se nos aparece constituida sobre los siguientes ejes:

- Los ingresos deben cubrir las necesidades para las que han sido solicitados, sin otro destino posible.
- No puede recaudarse más de lo solicitado.
- El Tributo no debe durar más allá de las necesidades extraordinarias que determinaron su imposición.

En la edad moderna con el advenimiento del Estado constitucional, el presupuesto va a consolidarse con el significado jurídico, político y de control del ejecutivo con que hoy subsiste, incorporándose a las Constituciones los principios básicos reguladores del mismo y confirmándose como aprobación por el legislativo del plan financiero de la Hacienda Pública, autorizando los ingresos y gastos que la administración podrá realizar durante el ejercicio, así como el destino de éstos y sus reglas de gestión. Pasa de una hacienda patrimonialista a una hacienda contributiva, como se pone de manifiesto en el art. 31 de nuestra actual Constitución.

“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los

principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.”

a) El presupuesto en el Estado Liberal

Al presupuesto se le dota de un *fuerte significado político*. Por un lado, porque a través de él se manifestaba el predominio de la voluntad general, expresado en la aprobación parlamentaria de las decisiones fundamentales sobre la Hacienda Pública; por el otro, porque mediante la aprobación del Presupuesto y las limitaciones que encerraba para el ejecutivo se estaba arbitrando un control riguroso y detallado de la actuación de éste, en beneficio del imperio de la ley y en garantía del sometimiento de la Administración al interés general que aquella definía.

Desde la perspectiva económica, los principios de la ortodoxia liberal imponían dos claras consecuencias:

- *La minimización del gasto público*, restringiéndolo al estrictamente indispensable para asegurar la continuidad en el funcionamiento del Estado.
- *El principio del equilibrio presupuestario*, de la igualdad entre ingresos y gastos, como correspondía a una Hacienda neutral en la dinámica económica y a un Estado cuyo catálogo de funciones se reducía a la defensa exterior, la administración de justicia y el mantenimiento del orden y la seguridad interiores, pero que en absoluto se encontraba legitimado para intervenir en la esfera de relaciones económicas, confiadas al juego de libre mercado. Era un Estado no intervencionista.

La concepción presupuestaria se basaba en tres pilares esenciales:

- *La autorización al ejecutivo* es la clave del Derecho presupuestario y los principios que disciplinan la institución encuentran su sentido como limitaciones a aquél.

- Mediante la aprobación del Presupuesto, *el legislativo confiere al ejecutivo poder* y facultad de realizar actos jurídicos en materia financiera, pero limitando al propio tiempo esas potestades, que en absoluto son confiadas “en blanco”.
- La institución presupuestaria y su necesaria aprobación por el Parlamento aseguran el *control democrático de la actividad financiera*, pero también de toda la política del Gobierno, puesto que en los Presupuestos donde no sólo se le fijan los objetivos, sino que también se le arbitran los medios y recursos necesarios para su desarrollo y consecución.

Los principios presupuestarios del Estado Liberal, eran entendidos con rigidez y precisión, siendo los siguientes:

- ***Principio de Unidad Presupuestaria:*** Un presupuesto único para todos los órganos del Estado.
- ***Principio de Universalidad:*** Inclusión en él de todos los ingresos y gastos públicos.
- ***Principio de Especialidad:*** Destino específico para cada gasto, sin posibilidad de alterarlo.
- ***Principio de Temporalidad:*** Vigencia del Presupuesto durante un año, sin poder excederlo.
- ***Principio de Equilibrio:*** Igualdad cuantitativa entre las cifras globales de ingresos y gastos.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, se produce el fenómeno conocido como “*Bifurcación del Principio de Legalidad Financiera*”, producido en España a partir de la Constitución de 1869. A partir de este punto los ingresos se van a separar de los gastos. Se trata de que a medida que los tributos van configurándose como instrumento principal de financiación de la Hacienda Pública, las leyes que los establecen y regulan, dejan de ser meramente excepcionales o para periodos limitados de tiempo,

promulgándose con la vigencia indefinida que es común a las normas de otros sectores del ordenamiento jurídico. La legitimidad del tributo y de su exacción radica en su propia ley aprobatoria, no siendo necesario, que anualmente se autorice por el legislativo en el presupuesto su recaudación, pues ya lo hizo al aprobar y promulgar la ley del tributo.

1.3 ENUNCIADO DEL PROBLEMA

1.3.1 Problema Fundamental

1- ¿Cuál es la naturaleza del conflicto en la toma de decisiones por los mandatos, de las resoluciones emitidas por la Sala de lo constitucional?

1.3.2 Problemas Específicos

1. ¿Cuál es la modificación que sufre el presupuesto asignado a cada ministerio del Estado durante el año fiscal.´
2. ¿Cómo el incremento del presupuesto asignado al ministerio público, que recibió la transferencia por parte de otra administración refleja la respectiva cuadratura de dicho presupuesto por cada uno de los recibido, de la estipulado por la Asamblea Legislativa?
3. ¿Cómo el excedente reflejado al final del año fiscal en la cartera de Estado que recibió transferencia, puede ocasionar un conflicto, por reflejar un monto diferente al aprobado por la Asamblea Legislativa?
4. ¿Cómo se ajusta la partida de “gastos imprevistos” al final del año fiscal, ante el Ministerio de Hacienda?

1.4 JUSTIFICACIÓN

El tema de investigación del Principio de Especialidad Presupuestaria tiene como objetivo profundizar sobre la importancia que ejerce sobre regulación, control y garantía de los gastos públicos en las diferentes Instituciones del Estado, en materia presupuestaria. Dicho Principio, se advierte en el Artículo 131 ordinal 8 de la Constitución de la República de El Salvador.

La elaboración del presupuesto de la nación le corresponde al Concejo de Ministros él y está regulado con base al Artículo 167 numeral 3º de la Constitución de la República de El Salvador.

Uno de los objetivos de este Principio es el control en cuanto a las asignaciones para cada uno de los ministerios, del manejo de los gastos de los fondos del Estado a través de la aprobación Órgano Legislativo para cada una de las instituciones del Estado y llevar acabo a entera satisfacción y cubrir todas las necesidades del Estado.

Es de mencionar que, la labor jurisdiccional no es estática; al igual que el derecho, y como fuente creadora del mismo, la jurisprudencia también se encuentra sometida a las variaciones de la realidad normada; es decir, los criterios jurisprudenciales deben interpretarse de manera dinámica.

Es por esa razón que hemos tomado a bien que las resoluciones emitidas por la Sala de lo Constitucional sean directamente relacionadas con el tema en estudio.

A lo anterior habrá que agregar que, no obstante el derecho incide en la realidad social normativa para el beneficio del Estado Salvadoreño al

producir cambios en la realidad normada, es indiscutible que dicha realidad, es un factor que también incide en el derecho normativo.

Esto puede traer como consecuencia la contrariedad constitucional de una norma, que hasta ese momento, no era valorada como inconstitucional. La constitución, delimita o da los parámetros de las creaciones normativas sobre determinado escenario, por lo que es válido que sea analizada para su respectiva interpretación por la Sala de lo Constitucional.

En cuanto a las resoluciones emitidas por la Sala de lo Constitucional, en materia presupuestaria específicamente están relacionadas las referencias 9-2014, 1-2010-27-2010-28-2010 y 15-2011-38-2011, al Art 131 Ord. 8 de la Constitución de la República de El Salvador; en las que se reafirman las funciones de los Órganos del que están directamente relacionados con el Presupuesto General de la Nación, los cuales son el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo el primer en su elaboración y el segundo en la aprobación respectivamente.

El principio de Especialidad Presupuestaria no sólo regula, controla y garantiza lo relacionado a la partida de “Gasto Imprevisto” sino también, la “Transferencia de Fondos” y “Partida Secreta”, en esta última cabe destacar que no todos los Ministerios cuentan con dicha partida. Esta discrecionalidad en los gastos está más relacionada a la Seguridad, tanto del Presidente de la República, como la seguridad nacional.

2.0 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVOS GENERALES

1. Determinar características del Principio de Especialidad Presupuestaria de la Corte Suprema de Justicia de la Sala de lo Constitucional plasmado en la jurisprudencia salvadoreña.
2. Comprobar cuál ha sido el impacto que ha sufrido la Administración Pública sobre el manejo de los fondos públicos, en el caso del pronunciamiento que emitió la Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1) Analizar las resoluciones emitidas en las sentencias por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, concernientes al Presupuesto General del Estado.
- 2) Determinar el modelo de control constitucional adoptado por el Ordenamiento jurídico salvadoreño.
- 3) Identificar los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad en la jurisprudencia salvadoreña.
- 4) Determinar cuál es la perspectiva actual del Presupuesto General del Estado y si estas sentencias han venido a actualizar la forma de asignación del Presupuesto.

3.0 ALCANCE DE LA INVESTIGACION

Alcance Doctrinario

En los alcances doctrinarios se hace mención de algunas autores que han cambiado generaciones con el objetivo de una nueva evolución de las teorías.

- Doctrina de PASCUAL MATEO. La reacción a que aludíamos en los últimas consideraciones éticas o de reflejar un estado generalizado de opinión, sino que tiene también sus antecedentes, quizá más determinación, en la evolución teorías macroeconómicas y en el proceso de progresiva consolidación de la Unión Económica Europeas, que de momento ya ha legado de punto en que la mayor parte de sus componente disfrutan de una unidad monetaria común.
- Doctrina Keynesiana inspiraron la política económica europea desde la segunda posguerra hasta la crisis de petróleo, las críticas que los economista más ligados a la escuela clásica dirigieron a esta teoría constituyen en buena medida el núcleo de las política económicas actuales, no solo en gobierno de tendencia conservadoras, y pone de manifiesto que es posible la coexistencia de un robusto crecimiento económico durante periodo de consolidación fiscal. Los mecanismos que permiten explicar este hecho son los menores coste del crédito, los efectos requisita favorable al consumo y la generación de expectativas de reducción de impuestos futuros y de una mayor estabilidad.
- Doctrina de diez-picazo. Sostiene que los principios generales cumplen dos funciones en cierta medida diferente. Primero una función autónoma de fuente de derecho que es subsidiaria y se produce siempre que un supuesto de hecho que requiere una regulación o un tratamiento jurídico, no se encuentra contemplado o regulado por una norma jurídica de carácter legal o

de carácter consuetudinario. Segundo, una función o un significado informador al ordenamiento jurídico.

- Albaladejo señala que los principio generales de derecho son las ideas fundamentales que informan el derecho positivo contenido en leyes y costumbre, son la tercera y última fuente de Derecho que nuestro Ordenamiento acoge y con ella se llenan las lagunas o vacíos que existan en el Derecho Legislado y consuetudinario.

En nuestro país, Rubio también otorga esa doble función a los principio generales de derecho al señalar que esto puede ser ubicado en primer lugar dentro de la legislación positiva, mediante la abstracción de su contenido subyacente, por medio de los procedimientos correspondientes al método lógico, que indaga la *ratio legis* de la norma. Sin embargo, nada limita que el funcionario aplicador del Derecho, inquiera por principios más generales, que son válidos para el Derecho sin estar necesariamente contenidos en norma positiva. En otras palabra el referido autor acepta que puede recurrirse a los principio aunque no esté recogidos en la legislación, aceptando así su función de fuente. Asimismo acepta la función informadora de los principio y por ende como criterio de interpretación en tanto estos subyacen a la legislación.

Es frecuente, entre los autores, al hablar de los principio presupuestarios clásicos, clasificarlos en político (competencia, publicidad, universalidad, unidad, especialidad y temporalidad) aun reconociendo el carácter tradicional de dicha clasificación, no la seguimos en esta investigación, por entender que dicha clasificación, siempre están motivados en definitiva por criterios políticos sobre el papel del Estado y los Entes públicos en la vida económica de una nación, y en la necesidad de transparencia en gestión de recursos públicos.

Alcance Jurídico

Cuando nos referimos a lo jurídico hacemos mención de las leyes que puede ser objeto de control, entra asimismo en el objeto de control las leyes secundarias como bien lo ha establecido la jurisprudencia constitucional decreto y reglamento en cuanto a la cobertura de los decretos, esta es total ya que la constitución, no distingue, caben allí tanto los decreto previsto en la carta magna, como los de facto, es decir los actos normativos que tiene fuerza y valor de ley.

Conjunto de disposiciones, leyes, reglamentos y acuerdos a los que debe apegarse una dependencia o entidad en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

- Constitución de el Salvador
- Código Tributario
- Jurisprudencia.
- Ley de Presupuesto de ingreso y egreso de la Administración Pública

Alcance teórico

Las leyes de estabilidad presupuestaria. La reacción a que aludíamos en los últimas consideraciones éticas o de reflejar un estado generalizado de opinión, sino que tiene también sus antecede, quizá más determinación, en la evolución teorías macroeconómicas y en el proceso de progresiva consolidación de la Unión Económica Europeas, que de momento ya ha legado de punto en que la mayor parte de sus componente disfrutan de una unidad monetaria común.

Principios presupuestarios

Como es sabido, los Presupuestos constituyen el marco de actuación de la Hacienda Pública, esto es, de la actuación económica del Estado, definida aquella en el artículo 5.1 de la ley General Presupuestaria 47/2003 (en

adelante LGP) “Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”. Definición, siguiendo una línea sólidamente aceptada por la doctrina, de lo que ha de entenderse como Presupuestos Generales del Estado. “Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio para cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”.

Funciones

Hablar de la función de los Presupuestos Generales del Estado es hablar de su naturaleza jurídica. Hay que dejar claro desde el principio que la ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales del estado es una ley en sentido pleno, es decir y utilizando el lenguaje jurídico, es tanto una ley material como una ley formal (un acto de gobierno), si bien ello no impide que se trate de una ley singular, por tres razones:

- a) Por las limitaciones constitucionales de su contenido;
- b) Por las peculiaridades parlamentarias a la hora de su discusión y aprobación.
- c) Por su carácter temporal, en España un año.

Tipos de presupuestos:

El principio de especialidad

Ley de presupuestos. Que es una norma legal, contemplada en diversos ordenamientos jurídicos dictada por este órgano a finales de año (generalmente los últimos días de diciembre) que regula todo lo concerniente a los presupuestos para el año siguiente. Esta ley incluye la relación de gastos que puede ejercer el Estado y los ingresos que éste debe alcanzar en el próximo año. Además, es una ley de naturaleza mixta puesto que su

función es legislativa pero también de control. Por sus especiales características, la ley de presupuestos puede tener una tramitación especial o distinta de las otras leyes.

Se entienden por gastos al conjunto de erogaciones, generalmente dinerarias que realiza el Estado para cumplir con sus fines, es decir, satisfacer las necesidades de la sociedad. Por el contrario, los recursos son el grupo de ingresos que tiene el Estado, preferentemente dinero para la atención de las erogaciones determinadas por las exigencias administrativas o de índole económicos.

El aspecto cualitativo

El aspecto cualitativo del principio de especialidad implica que se debe realizar el gasto única y exclusivamente en aquello que autoricen los créditos presupuestados. Por ello, la especialidad cualitativa, en sentido positivo, exige que la autorización presupuestaria se realice con una suficiente desagregación, indicando las líneas o finalidades concretas del gasto; y en sentido negativo, proscribire la existencia de los denominados créditos presupuestarios globales o genéricos, en los que no se identifica suficientemente el gasto autorizado y que la Administración podría utilizar a su arbitrio con el único límite de su montante. Ahora bien, si se ha dicho que la especialidad cualitativa, como criterio rector de la actividad de gasto público, exige un nivel adecuado de desagregación del gasto, resulta necesario que la ley concrete cuál es el nivel de vinculación de los créditos presupuestarios, esto es, resulta ineludible concretar la expresión legal “finalidad específica”.

Especialidad temporal

El aspecto temporal del principio de especialidad establece el período en el que deben realizarse los contenidos cualitativo y cuantitativo en que consiste

la autorización para realizar gastos públicos que todo crédito presupuestario comporta. Este aspecto temporal del principio de especialidad es una concreción en el ámbito de la ejecución del presupuesto, es decir, de la gestión presupuestaria del principio de anualidad. En concreto, la anualidad en la ejecución del presupuesto aparece vinculada tanto a la eficacia temporal de los créditos presupuestarios, como a la imputación temporal de ingresos y gastos a un ejercicio presupuestario. En cuanto a la primera de ellas, debe indicarse que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto, solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el propio ejercicio presupuestario²⁰, sin perjuicio de la imputación de gastos a créditos aprobados para ejercicio distinto.

Por lo que se refiere a la imputación temporal de ingresos y gastos ²¹, los derechos económicos se imputan al ejercicio presupuestario en que se hayan liquidado, es decir, en el que se hayan determinado o cuantificado, aunque no se hayan ingresado en las cajas públicas en dicho ejercicio presupuestario.

Teorías

Las leyes de estabilidad presupuestaria. La reacción a que aludíamos en los últimas consideraciones éticas o de reflejar un estado generalizado de opinión, sino que tiene también sus antecede, quizá más determinación, en la evolución teorías macroeconómicas y en el proceso de progresiva consolidación de la Unión Económica Europeas, que de momento ya ha legado de punto en que la mayor parte de sus componente disfrutan de una unidad monetaria común.

En cuanto a lo primero, y como señala PASCUA MATEO, si las doctrina Keynesianas inspiraron la política económica europea desde la segunda

posguerra hasta la crisis de petróleo, las críticas que los economista más ligados a la escuela clásica dirigieron a esta teoría constituyen en buena medida el núcleo de las política económicas actuales, no solo en gobierno de tendencia conservadoras, y pone de manifiesto que es posible la coexistencia de un robusto crecimiento económico durante periodo de consolidación fiscal. Los mecanismos que permiten explicar este hecho son los menores coste del crédito, los efectos requisita favorable al consumo y la generación de expectativas de reducción de impuestos futuros y de una mayor estabilidad.

Por su parte, el proceso de construcción europea iniciado a raíz del tratado de Ramos, fue reforzado de modo considerable en los proceso de creación de la moneda única para los Estados miembro de la Unión Europea, diseñando un proceso que se concretó en el pacto de Estabilidad y crecimiento. Los principio rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económico, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principio derivado de Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Los principios presupuestarios. Con el hombre de principio presupuestario vienen, desde antiguo, designándose reglas, inicialmente inspiradas en criterios político, que determinan el ámbito material o contenido y el ámbito temporal del presupuesto o constituyen una garantía, desde el punto de vista formal, de los derechos de los administrados. Como más importante, en cuanto al contenido, se citan los de unidad, equilibrio y especialidad;

respecto al ámbito temporal, es de anualidad, y en los de tipo formal, el de competencia y el de publicidad.

El principio de especialidad en el derecho tributaria

Resulta importante dejar establecido que la regla norma especial prima sobre norma general constituye un principio general de derecho y como tal siguiendo la doctrina española, podría, cumplir con las dos funciones claramente diferenciadas asignadas a tales principio esto es una función de fuentes de derecho que permite la creación de normas jurídica ante las denominada laguna de derecho y una función informadora de derecho esto es servir como idea fundamental que subyace al Derecho y que puede ser utilizado como criterio para la interpretación de norma jurídicas.

En efecto, diez-picazo y guion sostiene que los principios generales cumplen dos funciones en cierta medida diferente. Primero, una función dos funciones en cierta medida. Primero una función autónoma de fuerte de derecho que es subsidiaria y se produce siempre que un supuesto de hecho que requiere una regulación o un tratamiento jurídico, no se encuentra contemplado o regulado por una norma jurídica de carácter legal o de carácter consuetudinario segundo, una función o un significado informador al ordenamiento jurídico.

Función principio de especialidad en derecho civil

Sobre el particular, consideramos que el principio de especialidad no puede tener como función el ser fuente de derecho en la medida que dicho principio, como hemos señalado en la introducción del presente trabajo, resulta relevante única y exclusivamente cuando se produce un supuesto de conflicto normativo estos es, cuando necesariamente existen dos o más norma aplicable a un mismo supuesto de hecho que resultan incompatible.

Por el contrario, la función de fuente de los principios generales de derecho supone necesariamente la ausencia de norma aplicable a un supuesto de hecho concreto, de lo contrario no podría haber creación normativa.

En nuestro ordenamiento civil los principios generales de derecho han sido regalados atendiendo a su función de fuente de derecho esto es, cuando existe defecto o deferencia de la ley.

La partida presupuestaria

Constituye la unidad presupuestaria mínima, a la referir las respectivas consignaciones de gasto. Se identifica por la conjunción de, cuanto menos, la clasificación funcional y la económica. En el supuesto normal, en que cada una de estas consta de tres dígitos, estará formada por seis cifras, pero este número puede ser mayor, hasta 10 inclusive, si en aquellas se emplean los cuatro y hasta cinco niveles de clasificación permitidos.

Alcance temporal

La investigación se enmarca en el periodo de tiempo comprendido entre los años 2009 y 2014, ya que este fue el lapso de tiempo en las que se ha emitido las resoluciones de la Sala de lo Constitucional, para la ejecución definitiva y aplicada de forma general a todos los niveles administrativos de los órganos del Estado y la respectiva ejecución del presupuesto y planificación pública.

Alcance espacial

La presente investigación se desarrollará en el territorio a nivel nacional en el territorio salvadoreño.

4.0 MARCO TEORICO

4.1 ANTECEDENTE CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO

4.2 LEY DE PRESUPUESTO

4.3 FUNCIONES

4.4 CLASES DE PRESUPUESTOS

4.4.1 Presupuestos Administrativos

4.4.2 Presupuestos de Explotación

4.4.3 Presupuestos de Gastos Fiscales:

4.5 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

4.5.1 Principio de legalidad presupuestaria o principio de reserva de Ley

4.5.2 Principio de universalidad

4.5.3 Principio de unidad de caja

4.5.4 Principio de anualidad

4.5.5 Principio de competencia

5.0 EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.

5.0.1 Especialidad Cualitativa

5.0.2 Especialidad Cuantitativa

5.0.3 Especialidad Temporal

6.0 TEORIAS

7.0 EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD EN EL DERECHO TRIBUTARIO

8.0 FUNCION DEL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD EN DERECHO CIVIL

9.0 LA PARTIDA PRESUPUESTARIA.

10.0 EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD PRESUPUESTARIA, ARTÍCULO 131 ORDINAL 8 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, EN LA JURISPRUDENCIA SALVADOREÑA

11.0 PRINCIPIOS CONTABLES

11.0.1 Anualidad presupuestaria

11.0.2 Competencia (reserva de ley presupuestaria)

11.0.3 Especialidad presupuestaria

11.0.4 Estabilidad presupuestaria

11.0.5 No afectación de ingresos a gastos

11.0.6 Principios presupuestarios

11.0.7 Prórroga presupuestaria

11.0.8 Unidad del presupuesto

11.0.9 Universalidad presupuestaria

12.0 ANEXOS

5.0 HIPOTESIS GENERAL

5.1 Hi1: Las sentencias 9-2014, 15-2011-38-2011, 1-2010-27-2010-28-2010, emitidas por la Sala de lo constitucional han preservado el Principio de Especialidad Presupuestaria, en cuanto a las transacciones realizadas entre los diferentes Ramos de la Administración Pública, por lo que en base a dichas afirmaciones mantiene que corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar el monto global de los gastos del Estado, y a la vez especificar como se va a asignar acorde a las diferentes actividades que se van a desarrollar para el año fiscal asignado respectivamente.

5.2 Hipótesis Específicas

5.2.1 Hi1: Por medio de las resoluciones 9-2014, 15-2011-38-2011, 1-2010-27-2010-28-2010, la Sala de lo Constitucional, pretende se respete las funciones y los procesos de cada Órgano del Estado.

5.2.2 Hi2: Los principios constitucionales señalan orden y concordancia con las funciones del Estado, los cuales se ven interrumpidos por las decisiones políticas en el ejercicio de los mandos jurisdiccionales y las competencias constitucionales de cada uno.

5.2.3 Hi3: Las sentencias de la Sala de lo Constitucional son herramientas de unificación para el Estado, por lo tanto fortalecen la institucionalidad del país, coadyuvan a la protección de los derechos primordiales y facilitan la participación de la sociedad civil.

6.0 PROPUESTA CAPITULAR

CAPITULO I

Síntesis del Planteamiento del Problema

Antecedentes

Para comprender a profundidad del tema objeto de estudio es preciso que se haga una investigación histórica, los presupuestos consisten en una Ley que recoge la totalidad de gastos e ingresos del Estado previstos para cada año, y mediante la cual el legislador autoriza a las diferentes Administraciones estatales para realizar dichos gastos, con los límites y el destino en ella especificados. En cuanto ley, por tanto, de autorización del legislador al ejecutivo, sólo adquiere su pleno significado cuando el principio de división de poderes se erige en vértice del edificio jurídico - político acuñado por el Estado constitucional al inicio del siglo XIX, como consecuencia de las revoluciones burguesas del siglo anterior.

En la Edad Media utilizaban un sistema Tributario, parco. Las primeras asambleas medievales se reunían para votar, a petición de la Corona, determinados gastos extraordinarios y los subsidios que debían financiarlos. La Hacienda medieval era de un *carácter patrimonialista*, nutrida fundamentalmente con los ingresos derivados del patrimonio real, la pretensión de los monarcas de acudir al tributo como instrumento esporádico y extraordinario de financiación para ciertos gastos ocasionales, requería el asentamiento de los súbditos, expresado en aquellas asambleas estamentales. El *principio de auto - imposición*, como exigencia de que esas contribuciones extraordinarias fueran aprobadas por los representantes de quienes habían de sufragarlas. A lo largo de los siguientes siglos va conformándose una cierta doctrina financiera, que ya en el siglo XV se nos aparece constituida sobre los siguientes ejes

CAPITULO II

MARCO TEORICO

Es en esta parte donde se hará estudio teórico del objeto de investigación, para ello se utilizaran libros de juristas tanto nacionales como internacionales que explican sobre la conformación ley de presupuesto, y de como en otros países los sistemas del principio de especialidad presupuestaria se encuentran en un constante avance, y establecer por medio del Derecho Comparado diferencias entre nuestro Estado contemporáneo el fenómeno de la participación y concretamente la participación política, que ha alcanzado constitucionalmente relevancia, en lo relativo a los procesos, en los que se establece la estructura, directrices y lineamientos para crear Ley.

FUNDAMENTO LEGAL

En cuanto al contenido jurídico de la investigación, se hará basada fundamentalmente en la jurisprudencia establecida por la Sala de lo Constitucional, específicamente las sentencias objeto de investigación.

Las Sentencias son:

- Proceso de Amparo Referencia 1-2010/27-2010/28-2010 inconstitucionalidad, por vicios en su contenido, de los arts. 2 y 6 del Decreto Legislativo n°167, de 6-XI-2009, publicado en el Diario Oficial n° 233, Tomo 385, de 11-XII-2009, que contiene la Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2010 (LP 2010), y art. 45 inc. 2° del Decreto Legislativo n° 516, de 23-XI-1995, publicado en el Diario Oficial n° 7, Tomo 330, de 11-I-1996, que contiene la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (LOAFI), por supuesta contradicción con los arts. 86 inc. 1°, 131 ord. 8°, 167 ord. 3°, 227 Inc. 1° y 229 Cn. Las disposiciones

- Proceso de Amparo Referencia 15-2011/38-2011 de inconstitucionalidad de las partidas de gastos imprevistos y los arts. 11, 14 y 15 de la Ley de Presupuesto General del Estado para el Ejercicio Financiero Fiscal del año 2011.
- Proceso de Amparo Referencia 9-2014, creación de partidas presupuestarias para Líneas de Trabajo de Gastos Imprevistos; y, por el otro, del art. 10 de la citada ley; por la supuesta violación a los principios de especialidad presupuestaria, de transparencia y de universalidad, al principio del paralelismo de las formas, así como del derecho de acceso a la información pública, todos ellos contenidos en los arts. 131 ord. 8°, 142, 167 ord. 3° y 229 Cn.

Análisis de Casos.

Se deberá analizar en la investigación del objeto de estudio los casos procesados en el sistema judicial de las sentencias antes citadas.

CAPITULO III

Operacionalización de las Hipótesis

Nivel y Tipo de Investigación

En el fragmento existencial, vivencial o factico del derecho constitucional, el objeto de análisis es la conducta humana en cuanto comportamiento constitucional. Se trata pues de estudiar el derecho social relativo a la organización y funcionamiento fundamental del estado. Indudable es que el método usual será sociológico y de tipo inductivo. La vida constitucional y el régimen gubernativo son contemplados aquí como un proceso compuesto de las acciones y de las interacciones de los hombres y de los grupos de hombre la constitución, las leyes las sentencias judiciales son manifestaciones del comportamiento político.

CAPITULO IV

Presentación, descripción e interpretación de resultado

Descripción de Resultados.

Esta investigación en cuanto a obtención de resultados por vía de estudios en el campo, se inclinara más al carácter cualitativa y en menor escala al cuantitativo, y para garantizar la satisfacción de los objetivos y verificar las hipótesis planteadas se realizaran entrevistas académicas a sujetos involucrados en la situación jurídico-político del país, prefiriendo que sea un funcionario de la Sala de lo Constitucional, un Diputado y un Analista Político, debiendo como grupo de trabajo e investigación hacer las gestiones para la consecución de las entrevistas, y realizarlas.

Interpretación de Resultados.

Se pretende realizar entrevista con los sujetos referidos, debido a su conocimiento con el tema que está siendo objeto de estudio en esta Tesis, así se deberá obtener información de los actores en el tema y como ellos perciben la influencia en el tema de investigación del Principio de Especialidad Presupuestaria en el Estado constitucional, esto amparado en su experiencia y trayectoria en la vida Jurídica-Política de El Salvador.

Logros de Resultados

Para obtener logros de resultados adecuados al tema objeto de estudio la investigación de campo será realizada de acuerdo a los pasos del método científico.

Sera un logro comprender los motivos de las dificultades que el Estado Constitucional.

CAPITULO V

Conclusiones y Recomendaciones

En la elaboración como grupo de trabajo se ha adquirido la responsabilidad de realizarla con esmero, para lograr la consecución de los objetivos planteados, y al finalizar poder establecer una serie de valoraciones sobre el tema objeto de estudio y de igual forma establecer una serie de recomendaciones que permitan fortalecer el Estado Constitucional de Derecho y fortalecer en equidad el rol Jurídico-Político que la Constitución Vigente de El Salvador ha establecido; y colaborar como estudiantes a la solución de los problemas sociales que se presentan en la vida del País.

7.0 DISEÑO DE METODOLOGÍA

7.1 Tipo de Investigación

La investigación a implementar es de tipo descriptiva, o investigación diagnóstica, y consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. Este tipo de investigación no se limita a la recolección de datos, sino al análisis e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables. La investigación no es una simple recolección de datos o tabulaciones, sino que se acopia una serie de datos sobre la base de una o varias hipótesis, o teorías, se explican y extrae la información de manera cuidadosa y luego analizan minuciosamente los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento.

Este tipo de estudio tipo encuesta, se lleva a cabo cuando se busca encontrar la solución de los problemas que surgen en organizaciones educacionales, gubernamentales o políticas. Se efectúan minuciosas descripciones de los fenómenos a estudiar, a fin de justificar las disposiciones vigentes o elaborar métodos más factibles que permitan

mejorarlas. El objetivo es analizar los fenómenos y comparar la situación existente relacionada con el Principio de Especialidad.

7.2 Población Definida

El ámbito en el que recae el tema en estudio, es toda la ciudadanía Salvadoreña, debido a que las resoluciones emitidas por la Sala de lo Constitucional, son *erga omnes*.

Los funcionarios que se entrevistaran son los siguientes:

- Diputados de Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto
- 1 Analista de Economía.

7.3 Métodos, Técnicas e Instrumentos de Investigación

7.3.1 Métodos

Método científico

El método propio de la investigación científica es el inductivo, en virtud que éste observa los fenómenos particulares para encontrar leyes o campos no descubiertos por el ser humano.

La aplicación de este método es un proceso lento que se apoya en los conocimientos del propio investigador cuando éste domina su materia y conoce bien el campo de acción en el cual va a realizar dicha investigación. Para formular la hipótesis, ésta debe apoyarse en el conocimiento ya comprobado, debe relacionarse, con el sistema de conocimientos y conducir a la previsión teórica, de ciertos aspectos no descubiertos.

Una relación elemental del método es el siguiente:

- a) conocimiento profundo de campo científico.
- b) observaciones de ciertas manifestaciones relacionadas con aspectos desconocidos.

- c) formulación de la hipótesis o supuesto teórico que se acepta como válido pero que requiere la prueba para su aceptación cabal.
- d) aplicación de los métodos idóneos. Observación lenta de casos particulares y registros de los mismos.

7.3.2 Técnicas de Investigación

a) Documentales

Las técnicas de investigación documental, centran su principal función en todos aquellos procedimientos que conllevan el uso óptimo y racional de los recursos documentales disponibles en las funciones de información.

Dentro los procesos más utilizados se encuentran las fichas más comunes y se describen y ejemplifican las principales, Revistas, Libros, Tesis, Jurisprudencia.

El fichaje es una técnica auxiliar de todas las demás técnicas empleada en investigación científica; consiste en registrar los datos que se van obteniendo en los instrumentos llamados fichas, las cuales, debidamente elaboradas y ordenadas contienen la mayor parte de la información que se recopila en una investigación por lo cual constituye un valioso auxiliar en esa tarea, al ahorrar mucho tiempo, espacio y dinero.

b) De Campo

Identificar los compromisos que adquieren los funcionarios públicos en la administración de los fondos del Estado, yendo al lugar en el que se desarrolla la situación actual sobre cómo se utiliza los fondos públicos, con la finalidad de obtener la información necesaria que ayude a tener una mejor idea como se implementa el Principio de Especialidad Presupuestaria y del impacto en las diferentes instituciones, los datos que contendrá dicha información recopilada durante la investigación de campo se hará a través de entrevistas estructurada y semi estructurada y paralelamente una

investigación documental basada tesis, libros, jurisprudencia, etc. De lo anterior se puede decir que la investigación es un procedimiento para llegar a un análisis de la situación actual de cómo decisiones hechas por los funcionarios públicas, de manera antojadiza aplican criterios que no están dentro del marco de la Ley y a su vez el conocimiento y cultura sobre el tema que tienen la población en general.

7.3.3 Instrumentos de Investigación

Los instrumentos que serán utilizados para obtener la información que vamos a incorporar en el trabajo de tesis serán obtenidas por a través de las entrevistas, realizadas a los funcionarios siguientes:

- Diputados de Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto
- 1 Analista de Economía.

7.3.3.1 Procesamiento de Datos

La Recopilación de Datos de los instrumentos de investigación se aplicaran y así mismo enfocado en los siguientes criterios:

Las entrevista no estructurada será analizada en su contenido y posteriormente se deplorarla la entre protección del resultado tomando en etapa los siguiente criterios.

Doctrina, descripción aplicada en la tendencia de los datos en relación al objeto de estudio.

En cuanto a la entrevista estructurada se explicara el siguiente criterio

Elabora de tablas, grafico e interpretación de resultado

Lo anterior servirá para comprender objetivos e hipótesis señalada en el siguiente proyecto.

8.0 PRESUPUESTO DE INVESTIGACION		
RUBROS	PRECIO UNITARIO EN USD	PRECIO TOTAL EN USD
PERSONAL		
2 estudiantes egresados		
EQUIPO Y SUMINISTROS		
2 Computadoras Hp	\$ 659,00	\$ 1.318,00
2 Memorias USB	\$ 10,00	\$ 20,00
1 Impresora	\$ 70,00	\$ 70,00
1 Caja de Cds	\$ 5,50	\$ 5,50
Internet	\$ 20,00	\$ 120,00
Energia Electrica	\$ 20,00	\$ 120,00
MATERIALES Y SUMINISTROS DE OFICINA		
10 Resmas de papel bond T/carta	\$ 5,00	\$ 50,00
Anillado	\$ 3,00	\$ 105,00
Empastado	\$ 10,00	\$ 60,00
Fotocopias	\$ 0,05	\$ 50,00
Impresiones	\$ 0,17	\$ 425,00
		\$ 2.343,50
10% de imprevistos		\$ 234,35
	GRAN TOTAL	\$ 2.577,85
La investigación será financiada por el grupo investigador		

CAPITULO I
PARTE DOS
INFORME FINAL DE LA
INVESTIGACION

CAPITULO I

PARTE II

1.0 SINTESIS DEL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 CUADRO SINOPTICO DEL ENUNCIADO DEL PROBLEMA.

PROBLEMA FUNDAMENTAL

En qué medida las sentencias 1-2010 -27 -2010 -28 – 2010, 15 -2011 -38 - 2011, y 9-2014, de inconstitucionalidad emitidas por la Sala de lo Constitucional han impactado en el Principio de Especialidad Presupuestaria y la estructura política de nuestro país, ¿cómo estas sentencias de inconstitucionalidad, han modificado el Principio de Especialidad Presupuestaria y cuáles son los efectos ulteriores de estas Sentencias?

1.2 PROBLEMAS ESPECIFICOS

¿En qué forma la sentencias de Inconstitucionalidad, en relación al contenido del Principio de Especialidad Presupuestaria, amplía el carácter Jurídico de los Derechos Políticos consagrados en nuestra Constitución?

¿Las sentencias pronunciadas por la Sala de lo Constitucional, si bien es cierto en cuanto a su forma y contenido son de carácter eminentemente jurídico, sus efectos se extienden al ámbito político, social y económico. Es por ello que tales efectos son trascendentales para el Estado?

¿Cuáles son las similitudes del Principio de Especialidad Presupuestaria Salvadoreño en relación a otros países?

¿Cuál es la trascendencia, de estas sentencias de Inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional?

Toda sentencia como es sabido en el ámbito jurídico, debe ser analizada en todas sus partes; y es una sentencia tiene la capacidad de tres cosas, primera mantiene intacto el contenido de la norma analizada, el segundo

modifica en parte o en su totalidad los preceptos y tercero amplía por medio de la línea jurisprudencial dichos preceptos.

En el contenido de las sentencias¹ al hacer un análisis jurisprudencial del concepto o definición del Principio de Especialidad Presupuestaria no existe uno emitido por la Sala de lo Constitucional, sino que se limita a decir en las mismas sentencias, que dicho principio se deriva del Principio de Reserva de Ley y que en su aplicación la define como la técnica jurídica a través de la cual se plasma ese privilegio de la ley, como decisión central del propio Estado y forma primordial de creación del Derecho, pues está precedida de un proceso deliberativo, público y abierto, donde deben debatir las mayorías y minorías expresivas del pluralismo característico de una sociedad democrática, y llegar así a consensos sobre las decisiones fundamentales del Estado.

En términos normativos y respecto de ciertas materias, una “reserva” implica la conjunción de tres normas:

- (i)** una atribución de potestades a un órgano determinado;
- (ii)** el establecimiento de una prohibición dirigida a los restantes, que no deben dictar decisiones sobre la materia o área reservada; y
- (iii)** la prohibición de que el órgano titular de la reserva la delegue en otro órgano (art. 86 Cn.).

Cuando se aplica el Principio de Reserva de Ley en el ámbito presupuestario, atribuye la responsabilidad de asegurar el financiamiento del Estado al Órgano Legislativo. En otras palabras, la decisión referente a la normatividad de la actividad financiera del Estado es de exclusiva competencia del Órgano Legislativo.

¹ Sentencias de Inconstitucionalidad referencias 1-2010-27-2010-28-2010 de fecha 27 de agosto de 2010; 15-2011-38-2011 de fecha 4 de noviembre de 2011 y 09-2014 de fecha 27 de Agosto del 2014.

Dentro de la Reserva de Ley existe una especie de amplificación o extensión, que se debe interpretar, para precisar si la decisión tomada está relacionada con el área presupuestaria.

Dicho de otra manera, se tiene que acordar qué elementos de la norma presupuestaria deben ser establecidos por ley, de ésta manera queda claro las atribuciones en este caso al Órgano Ejecutivo en el ejercicio de la potestad de administración y ejecución.

La reserva de ley se expresa extensivamente mediante diversos principios, pues para satisfacer la reserva de ley no basta que la Asamblea Legislativa autorice gastar una suma global, sino que se requiere que la ley establezca una mayor cantidad de elementos, a fin de que cumpla con su doble sentido de instrumento y de control.

Así, los principios presupuestarios son reinterpretados como aspectos jurídicos de la reserva de ley y enfatizan la centralidad de ésta –dando una visión sistemática y unificadora del gasto público–; pues no se trata solamente de consejos para un buen presupuesto, sino de la caracterización constitucional de una ley presupuestaria.

En este análisis cabe preguntar ¿Cuál es la incidencia del Principio de Especialidad en el Presupuesto?

Para darle respuesta a esta pregunta cabe destacar otro principio no menos importante, y es el Principio de Publicidad y Transparencia.

El primero se entiende como una exigencia de tipicidad, que complementa y especifica el contenido de la reserva de ley. El sentido de la tipicidad presupuestaria –elemento necesario para la eficacia de la reserva de ley–

deriva del destino que tiene la Ley de Presupuesto de cada año y de la estructuración constitucional de la independencia entre órganos.

La autorización legislativa no se da en forma total, sino que se concede específicamente para cada monto de forma detalla. En ese sentido, el principio en mención hace posible controlar el destino específico de los gastos predeterminados legislativamente.

Según el principio de especialidad, la Ley de Presupuesto debe especificar con precisión la cantidad, finalidad y entidad que ha de realizar los gastos públicos en sus aspectos cuantitativo y cualitativo.

Esta exigencia deja claro que ningún ente público puede tomar una decisión jurídica que implique un gasto y que éste no esté previsto en la Ley de Presupuesto.

Por otra parte, desde el punto de vista cualitativo de este principio, no se puede gastar el monto asignado a un objetivo diferente al que se ha establecido previamente en la ley.

Este Principio de Especialidad es de suma importancia, porque es categórico para que los Legisladores puedan efectuar su labor de control y predeterminar el gasto público.

Efectivamente, la ley debe dar certeza en cuanto al objeto del gasto, esto es, su finalidad; por lo que al surgir una modificación por parte del Órgano Ejecutivo resulta contrariar la Constitución, puesto que contraviene uno de sus preceptos.

En resumen se debe respetar los principios que establece la Ley del Presupuesto y que da los parámetros para que los Órganos del Estado vinculados en el proceso se sometan a cumplir dicha Ley y no se desvincule

cuando se hacen modificaciones a los montos asignados, pues ello conlleva a modificar el destino para el cual fue aprobado porque esta Ley detalla y especifica en que se debe gastar.

En el segundo, en una sociedad democrática como la nuestra es deber del Estado garantizar la transparencia en la actuación de los funcionarios públicos en el desempeño del trabajo gubernamental, así como la publicidad en la administración y destino de los recursos y fondos públicos.

Este deber de transparencia está íntimamente con el derecho de acceso a la información de interés público.

La transparencia y la rendición de cuentas presupuestaria, son necesarias para prevenir, combatir y erradicar toda manifestación o forma de corrupción en el manejo y destino de los fondos públicos, y son necesarios para fortalecer el Estado Constitucional democrático de derecho y de Justicia Social.

El derecho de acceso a la información, es un derecho fundamental de la población a estar debidamente informada de todo lo relacionado a la gestión pública, principalmente de la forma en que se ejecuta la administración de fondos públicos para la rendición de cuentas del presupuesto general del

Estado; esta obligación concierne a todos los órganos y dependencias del Estado, sin excepciones.

Para profundizar en la definición del Principio de Especialidad Presupuestaria nos remitimos a la doctrina, de esta manera se comprenderá la importancia

de este principio el cual está estructurado de la siguiente manera: Especialidad Cualitativa, Especialidad Cuantitativa y Especialidad Temporal.² Por el Principio de Especialidad Cualitativa, los créditos consignados en el presupuesto de gastos sólo pueden gastarse en aquello que se ha especificado en los mismos.

De igual manera el Principio de Especialidad Cuantitativa, solo puede gastarse para cada crédito la cantidad que haya sido autorizada para el mismo, sin que los mismos puedan ser sobrepasados esto garantiza la eficacia y eficiencia del manejo de los fondos públicos.

Y por último, pero no menos importante el Principio de Especialidad Temporal, los créditos únicamente podrán ser destinados a pagar obligaciones contraídas durante el ejercicio presupuestario para el cual fueron concedidos que comprende un año fiscal³ determinándose de esta manera el período de vigencia.

Esta temporalidad tiene motivaciones tanto políticas como contables, ya que de esta manera, por una parte, se controla políticamente la actuación de la

² Crespo Ramos, Tomas, AAVV, Administración de Empresas Volumen II, Editorial Madrid, S. L., España 2003. p. 559

³ Art. 227 de la Constitución de la República de El Salvador, El Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado. El Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados pero nunca aumentarlos. En el Presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos. Las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades que se costeen con fondos del Erario o que tengan subvención de éste, excepto las instituciones de crédito, se regirán por presupuestos especiales y sistemas de salarios aprobados por el Órgano Legislativo. Una ley especial establecerá lo concerniente a la preparación, votación, ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos, y regulará el procedimiento que deba seguirse cuando al cierre de un ejercicio fiscal no esté aún en vigor el Presupuesto del nuevo ejercicio. Art. 228.- Ninguna suma podrá comprometerse o abonarse con cargo a fondos públicos, si no es dentro de las limitaciones de un crédito presupuesto. Todo compromiso, abono o pago deberá efectuarse según lo disponga la ley.

Administración con una determinada frecuencia, y de otra, se puede proceder a la elaboración y presentación periódica de las cuentas públicas.

Las partes pretensoras entre otras cosas basan su argumentación, en cuanto al procedimiento del manejo de fondos asignados en un determinado periodo fiscal que no sólo invaden las atribuciones que son exclusivas del Órgano Legislativo, al delegar ajustes sobre algunos créditos solicitados, al igual que deja en potestad del Órgano Ejecutivo el aumento a las partidas presupuestarias de otros órganos e instituciones alterando el proyecto que el Consejo de Ministros inicialmente había propuesto y creó nuevas partidas que no aparecían en la iniciativa de ley exclusiva del citado Consejo; todo ello sin hacer el respectivo procedimiento estipulado en la Constitución. No se puede dejar de mencionar los movimientos financieros bajo el nombre de partida secreta.

Fundamento de la interposición de los procesos de amparo con base en los Artículos N° 1: 86 inc. 1°, 131 ord. 8°, 167 ord. 3°, 227 inc. 1° y 229 Cn.; Sentencia N° 2: 182 ord. 13° y 227 Cn.

Por considerar que ya la Constitución establece que corresponde al Consejo de Ministros la elaboración del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y posteriormente presentarlo a la Asamblea Legislativa por lo menos tres meses antes de que inicie el nuevo ejercicio fiscal para su respectiva aprobación.

Por otra parte es atribución de la Asamblea Legislativa de decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, al igual que sus reformas. De esta manera, la Constitución establece un equilibrio de potestades entre los Órganos Legislativo y Ejecutivo, en lo que respecta al presupuesto de la Administración Pública.

Otro de los aspectos que se hace mención en las sentencias son los principios presupuestarios, tal como el Principio de Legalidad Presupuestaria, los demandantes se refirieron primero a la función financiera, por la cual se entiende la potestad exclusivamente de la Asamblea Legislativa de aprobar la estructura de los ingresos y gastos del Estado, la cual comprende la potestad tributaria y la facultad de aprobar el presupuesto de la Administración Pública y sus reformas la cual debe hacerse por ley formal.

El Legislador debe establecer su regulación y no puede remitirla a otras fuentes formales del Derecho distintas de la ley y menos aún, a actos de naturaleza administrativa como un decreto o acuerdo emanado del Presidente de la República o del Consejo de Ministros.

La legitimación de los funcionarios tanto del Órgano Legislativo como Ejecutivo la obtienen por medio de elección popular, democrática directa y representan al pueblo.

Esta legitimación de los diputados es el fundamento de la reserva de ley en materia presupuestaria.

El procedimiento legislativo constituye la garantía de la participación democrática en la elaboración de la ley; al existir una variedad dentro de la estructura Legislativa viabiliza la libre discusión y diversidad de opiniones, que a su vez garantiza que las decisiones se tomen por voluntad y porque para resolver requiere, al menos, del voto favorable de la mayoría de sus miembros del que está conformado el grupo parlamentario.

Por lo tanto, no queda únicamente a la decisión de un solo funcionario, como es el caso de la toma de decisiones del Presidente de la República, ya que

en este ámbito no se genera debate y menos una libre discusión, porque lo que se decide es producto de un solo razonamiento.

En este sentido queda inmerso el Principio de Publicidad pues al debatir se exponen y defienden las distintas opiniones en el seno de la Asamblea Legislativa, sobre dicho presupuesto, permitiendo deliberar sobre el mismo, con el fin de lograr una decisión definitiva.

Al igual que con el Presidente de la República el Consejo de Ministros, por su naturaleza, no cuenta con un sistema que procure sistemáticamente la presencia de un órgano colegiado integrado por personas con diversas opiniones, y de todos es conocido que los miembros pertenecen a un solo partido político, aunado a ello son los más allegados al Presidente de la República.

Es así como se llega al Principio de Especialidad Presupuestaria que es el principal objeto de estudio y en las sentencias actores hacen alusión que al Órgano Legislativo no sólo le corresponde aprobar el monto global del gasto público, sino que debe especificar las diferentes formas de gasto.

Por medio de éste principio se integra la autorización parlamentaria al Órgano Ejecutivo, que a su vez implica limitaciones que aplican en el transcurso de la ejecución presupuestaria, entre las cuales, según la doctrina como ya hacemos mención anteriormente, se encuentran la cualitativa, cuantitativa y temporal; pero que en las sentencias únicamente se abordan las dos primeras.

Según Fernando Pérez Royo⁴, “el Parlamento autoriza la cuantía del gasto a realizarse por el Ejecutivo mediante el presupuesto, con una conveniente desagregación, indicando las líneas concretas de gasto. Así, el Ejecutivo, al disponer de los créditos presupuestarios, ha de hacerlo con la finalidad prescrita para cada uno de ellos, de manera que, aunque el crédito resulte holgado, no se pueda utilizar para atender otras necesidades si no es siguiendo determinados expedientes; y viceversa, si surge una necesidad que no tiene crédito en el presupuesto, no se puede satisfacer si no es mediante la creación de un expediente de creación de crédito para esa necesidad específica”.

Por otra parte la limitación cuantitativa prescribe que la ley fije para los créditos un máximo que no puede ser superado. Si el crédito se agota, será necesario proceder a la reforma del monto inicial de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente establecido, para así poder seguir invirtiendo en el mismo rubro.

Por otra parte se hace mención sobre la Transferencia de Fondos en el que el Órgano Legislativo debe establecer las formalidades para que el Ejecutivo efectúe dichas transferencias.

En este sentido hay un aspecto que debemos tener claro para no confundirlo y es que la Constitución establece la transferencia de fondos, pero únicamente entre las partidas del mismo ramo; es decir, la transferencia entre partidas de distintos ramos que trasciendan tanto la limitación cualitativa como la cuantitativa, sobrepasa la atribución del Órgano Ejecutivo, pues este movimiento financiero modifica el presupuesto aprobado.

⁴ Citado en la sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010-27-2010-28-2010

Por lo que el Ejecutivo puede utilizar a su antojo y sin control alguno, el incremento de cualquiera de los créditos presupuestarios en lo que ellos consideren.

Vulnerando los principios de limitación cuantitativa y cualitativa al que el Órgano en mención está sujeto, ya que cada crédito presupuestario debe emplearse en atender el objetivo señalado en el mismo.

Esa tan sola modificación, es en sí una reforma al presupuesto, por lo tanto es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa y ésta no puede delegar dicha potestad.

Cuando se hace una transferencia de recursos entre partidas de distintos ramos de la Administración Pública, este cambio que no es otra cosa que una reforma puede afectar los recursos asignados en su momento y que fueron valorados a la hora de votarse y formularse el presupuesto y por ende, pueden afectar la realización de los fines del Estado.

Pero si, lógicamente es del conocimiento del Consejo de Ministros en cuanto a que dicho órgano es principalmente quien solicita dicha reformas al presupuesto por la competencia que tiene en cuanto a la iniciativa de Ley, independientemente de la institución que lo solicite en su momento.

Sobre los Gastos Imprevistos a los que en cualquier momento se ve sometida una Institución Gubernamental o ente estatal en este caso en específico, es algo normal que se establezca pues el mismo nombre lo dice “imprevisto” para ello nos vemos en la necesidad de ampliar y se define como los gastos con los que no se contaba y para los cuales no hay crédito habilitado⁵

⁵ Diccionario de la Real Academia en la voz española, edición 23^a, publicada en octubre de 2014.

Cuando se dice que son gastos con los que no se contaba, es porque no existía un monto asignado para algo que es incierto, el objetivo de esta asignación presupuestaria es disponer de un monto específico para una situación que no puede evitarse, lo que conocemos comúnmente como caso fortuito.

Ahora bien en relación con la creación de partidas para financiar los “gastos imprevistos”, se hace mención sobre la vulneración del Principio de Especialidad Presupuestaria pues está directamente relacionado con el Principio de Reserva de Ley, esto por el hecho que los fondos públicos sólo pueden aprobarse cuando se destinan a una finalidad específica, lo cual no sucede en el caso de las partidas en mención.

Porque no hay nada concreto, es decir no existía la actividad sobre la que se iba a realizar dicha inversión, sobre una situación que es en pocas palabras es incierta, es decir, cómo puede que suceda, cómo puede que no suceda, por lo que no se debe asignar fondos públicos a una actividad que se desconoce qué tipo de actividad será.

Por consiguiente y aunado a esta modalidad de asignación de fondos se relaciona la transferencia de fondos, valga la redundancia, pues se pretendía tomar de otras partidas y re-direccionarlas a una partida denominada “Financiamiento de Gastos Imprevistos”.

Por otra parte, tampoco se debían efectuar transferencias entre Unidades Presupuestarias de Financiamiento de Gastos Imprevistos establecidos a otras Unidades Primarias de Organización, por cuestión de prioridades pues ello no garantizaba la ejecución del programa de gobierno previsto en el presupuesto anual correspondiente para el cumplimiento de los fines del Estado.

Otro aspecto importante en mención es que la creación de partidas para “gastos imprevistos” imposibilitaba el control que ejerce la Corte de Cuentas de la República, porque quedaba en total libertad el Órgano Ejecutivo para definir en qué y cómo iban a invertir los fondos públicos y podían cubrirlos como ellos decidieran, sin que la Asamblea Legislativa los aprobara.

Es de saber que la Corte de Cuentas de la República es el ente contralor de las finanzas del estado, en otras palabras fiscaliza la forma en que son invertidos los fondos del erario, garantizando de esta manera que la Hacienda Pública, a través de la recaudación de impuestos, la erogación de gastos, el control jurisdiccional, la ejecución del presupuesto y las obligaciones de los Órganos Legislativo y Ejecutivo en relación con el manejo presupuestario, sean invertidos apropiada y eficientemente, de tal manera que este control pueda verse reflejado en la rendición de cuentas al finalizar el año fiscal.

Estos controles están determinados con base al presupuesto original y a las respectivas reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Si bien es cierto que en ninguna de las sentencias se menciona sobre la partida secreta, es necesario hacer un análisis desde el punto de vista del Principio de Especialidad Presupuestaria, pues a nuestro criterio está inmerso dentro del ámbito cualitativo y cuantitativo desde el momento en que la garantía de dicho principio radica en saber con certeza el destino de los fondos asignados.

Aunque es parte de la misma naturaleza del Estado contar con fondos que sean destinados en áreas que deben resguardar la seguridad del Estado mismo. Es necesario destacar que en una sociedad democrática es deber

del Estado garantizar la transparencia en la actuación de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones oficiales, así como la publicidad en la administración y destino de los recursos públicos.

Este deber de transparencia está íntimamente relacionado con la interdependencia con el derecho de acceso a la información de interés público.

La transparencia y la rendición de cuentas del presupuesto son necesarias para prevenir, combatir y erradicar toda manifestación o forma de corrupción en el manejo y destino del patrimonio público, y son indispensables para fortalecer el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

El acceso a la información es un derecho fundamental de la población a estar debidamente informada de los asuntos de interés colectivo, por ende conocer la gestión pública y la forma en que se ejecuta y se rinde cuentas del presupuesto general del Estado.

Dicha obligación concierne a todos los órganos y dependencias del Estado, sin excepción.

Hemos hecho referencia al Principio de Publicidad de la información presupuestaria, porque por regla general es lo que debe prevalecer y que somete a todos los funcionarios e instituciones públicas.

Pero he acá el objeto de debate y es el hecho de mantener en reserva cierta información presupuestaria, de manera excepcional y restrictiva, y en casos debidamente necesarios y justificados.

Ejemplo de ello, la información cuya publicidad pudiera comprometer la seguridad y poner en riesgo o afectar intereses fundamentales del Estado que están legítimamente protegidos en una sociedad democrática, tales como la información referida a los gastos de la defensa nacional o de seguridad pública.

Sin embargo, dichos gastos públicos deben estar siempre sujetos a fiscalización, control y rendición de cuentas por las instancias competentes, de conformidad con lo que ordena la Constitución.

Definitivamente la transparencia y la rendición de cuentas deben ser garantizadas por todas las dependencias del Estado, de manera que todas las cuentas del presupuesto puedan verificarse en su ejecución, transferencia y destino.

Esto es, independientemente de que se disponga por ley, respecto de ciertos casos justificados, un manejo reservado de la información.

Es debido a todo esto que se concluye que las denominadas “partidas secretas”, entendidas como aquellas que no están sujetas a control y rendición de cuentas, no tienen justificación constitucional, pues queda a discreción de la Administración Pública.

En la resolución emitida por la Sala de lo Constitucional debemos señalar primero que dentro de los procesos de inconstitucionalidad, ejerce un control que lógicamente tiene repercusiones dentro del ordenamiento jurídico, por tanto el pronunciamiento que emite incide en la estructuración misma del sistema normativo y en la facultad de contenido a las disposiciones constitucionales.

De igual manera la Sala sostiene que, desde el punto de vista del sistema de fuentes, el procedimiento de la constitucionalidad de las leyes es una de las principales competencias de la jurisdicción constitucional.

En ese sentido, el art. 10 L. Pr. Cn. establece que la declaratoria de inconstitucionalidad de un cuerpo normativo o disposición impugnada tiene los mismos efectos erga omnes que los del objeto de control; es decir, tiene efectos frente a funcionarios como a particulares, en otras palabras a todos en general.

En relación a la Transferencia de Fondos que permite hacer dicha disposición la Sala aclara que si existe, pero entre partidas dentro de un mismo Ramo. Ahora bien el tema de estudio es la transferencia entre otros Ramos que por el contrario, alude a transferencias entre partidas de distintos Ramos.

En el primer caso, la Sala reafirma que no es necesaria reformar la ley para modificar el presupuesto. Más no en el segundo, en este sí es necesario hacerlo, por lo que enfatizo que si se debe seguir el proceso de formación de la ley pues resulta una clara reforma o modificación al presupuesto original.

En este sentido es necesario dicho proceso para dotar de validez la transferencia, dado que parten de la premisa implícita de que esta actividad se produce entre distintos Ramos.

Por consiguiente la Sala concluyó que la Trasterencia a otras Ramas del Estado altera el Presupuesto original, y se trasgrede la separación e independencia de los Órganos del Estado, así como de la colaboración entre éstos, pero principalmente la indelegabilidad de atribuciones; pues no es

atribución del Órgano Ejecutivo decretar Leyes, por tanto, la declaró inconstitucional.

En relación a la creación de partidas para Gastos Imprevistos para diversas instituciones estatales llegaron a la conclusión de que no cumplía con los requisitos constitucionales necesarios para su validez. La validez de estas partidas dependía de que el legislador definiera mínimamente qué debía entenderse por “gastos imprevistos” o sus equivalentes.

En ese caso, en las disposiciones legales objeto de control no existía referencia alguna que determinara qué debía entenderse por tales conceptos. Solo existía en ellas una indicación genérica de que a cada institución corresponde una unidad presupuestaria y una línea de trabajo denominadas “gastos imprevistos”, nada más.

Esta omisión posibilitaba una práctica inconstitucional en las instituciones del Estado que pretendía con la especificación de esos conceptos vagos evitar la alteración de la logro de los fines que este debe alcanzar.

Por consiguiente la creación de una partida como esta que carecía elementos objetivos, es decir la definición de gastos imprevistos violaba la dimensión cualitativa del principio de especialidad presupuestaria; porque el Legislativo omitió definirlos al emitir la Ley del Presupuesto.

Por consiguiente la Sala concluyó que la creación de partidas de gastos imprevistos para cada una de las instituciones establecidas en la Ley del Presupuesto, al no dotarlas de especificidad, viola el principio de especialidad cualitativa y, por tanto, la declaró inconstitucional.

Por otra parte, en un análisis sobre la Partida Secreta, la cual dentro de los procesos se menciona de forma mínima, es importante señalar que la conclusión se basó en la publicidad de la información presupuestaria que debe prevalecer en las funciones que realizan los delegados públicos en relación a la administración de fondos, ya que la Partida Secreta no revelaba cómo se utilizaba ni el monto del que disponía.

Que si bien es cierto que todo Estado debe mantener una postura de resguardar la seguridad del Estado, hay cierta información presupuestaria que de manera excepcional y restrictiva, y en casos debidamente necesarios y justificados deben permanecer secretos.

Dentro de estas justificaciones la Sala mencionó aquellos datos cuya publicidad pudiera poner en riesgo o afectar intereses fundamentales del Estado que están legítimamente protegidos en una sociedad democrática, tales como la información referida a los gastos de la defensa nacional o de la seguridad pública.

Sin embargo, dichos gastos públicos deben estar siempre sujetos a fiscalización, control y rendición de cuentas por las instancias competentes, de conformidad con lo que ordena la Constitución.

La transparencia y la rendición de cuentas respectiva deben ser garantizadas por todas las dependencias del Estado, de manera que todas las cuentas del presupuesto deben verificarse en su ejecución, transferencia y destino.

Esto es, independientemente de que se disponga por ley, respecto de ciertos casos justificados, un manejo reservado de la información, tal como se menciona anteriormente.

Con base en ello, y con el objetivo de lograr un equilibrio entre, por un lado, la eliminación del uso discrecional, arbitrario y secreto de los recursos asignados por la Asamblea Legislativa; y por otro lado, posibilitar la gestión eficaz y eficiente de dichos recursos al Ejecutivo; la Sala concluye que las denominadas “partidas secretas”, entendidas como aquellas que no están sujetas a control y rendición de cuentas, no tienen asidero constitucional.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

CAPITULO II

2.1 ANTECEDENTES

2.1.1 EN LA EDAD MEDIA

Utilizaban un sistema Tributario, parco. Las primeras asambleas medievales se reunían para votar, a petición de la Corona, determinados gastos extraordinarios y los subsidios que debían financiarlos. La Hacienda medieval era de un *carácter patrimonialista*, nutrida fundamentalmente con los ingresos derivados del patrimonio real, la pretensión de los monarcas de acudir al tributo como instrumento esporádico y extraordinario de financiación para ciertos gastos ocasionales, requería el asentamiento de los súbditos, expresado en aquellas asambleas estamentales. El *principio de auto-imposición*, como exigencia de que esas contribuciones extraordinarias fueran aprobadas por los representantes de quienes habían de sufragarlas. A lo largo de los siguientes siglos va conformándose una cierta doctrina financiera, que ya en el siglo XV se nos aparece constituida sobre los siguientes ejes:

- Los ingresos deben cubrir las necesidades para las que han sido solicitados, sin otro destino posible.
- No puede recaudarse más de lo solicitado.
- El Tributo no debe durar más allá de las necesidades extraordinarias que determinaron su imposición

2.1.2 EN LA EDAD MODERNA

Con el advenimiento del Estado constitucional, el presupuesto va a consolidarse con el significado jurídico, político y de control del ejecutivo con que hoy subsiste, incorporándose a las Constituciones los principios básicos reguladores del mismo y confirmándose como aprobación por el legislativo del plan financiero de la Hacienda Pública, autorizando los ingresos y gastos

que la administración podrá realizar durante el ejercicio, así como el destino de éstos y sus reglas de gestión. Pasa de una hacienda patrimonialista a una hacienda contributiva, como se pone de manifiesto en el art. 31 de nuestra actual Constitución.

“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.”

a) El presupuesto en el Estado Liberal

Al presupuesto se le dota de un *fuerte significado político*. Por un lado, porque a través de él se manifestaba el predominio de la voluntad general, expresado en la aprobación parlamentaria de las decisiones fundamentales sobre la Hacienda Pública; por el otro, porque mediante la aprobación del Presupuesto y las limitaciones que encerraba para el ejecutivo se estaba arbitrando un control riguroso y detallado de la actuación de éste, en beneficio del imperio de la ley y en garantía del sometimiento de la Administración al interés general que aquella definía.

Desde la perspectiva económica, los principios de la ortodoxia liberal imponían dos claras consecuencias:

- *La minimización del gasto público*, restringiéndolo al estrictamente indispensable para asegurar la continuidad en el funcionamiento del Estado.
- *El principio del equilibrio presupuestario*, de la igualdad entre ingresos y gastos, como correspondía a una Hacienda neutral en la dinámica económica y a un Estado cuyo catálogo de funciones se reducía a la defensa exterior, la administración de justicia y el mantenimiento del orden y la seguridad interiores, pero que en absoluto se encontraba legitimado para

intervenir en la esfera de relaciones económicas, confiadas al juego de libre mercado. Era un Estado no intervencionista.

La concepción presupuestaria se basaba en tres pilares esenciales:

- *La autorización al ejecutivo* es la clave del Derecho presupuestario y los principios que disciplinan la institución encuentran su sentido como limitaciones a aquél.
- Mediante la aprobación del Presupuesto, *el legislativo confiere al ejecutivo poder* y facultad de realizar actos jurídicos en materia financiera, pero limitando al propio tiempo esas potestades, que en absoluto son confiadas “en blanco”.
- La institución presupuestaria y su necesaria aprobación por el Parlamento aseguran el *control democrático de la actividad financiera*, pero también de toda la política del Gobierno, puesto que en los Presupuestos donde no sólo se le fijan los objetivos, sino que también se le arbitran los medios y recursos necesarios para su desarrollo y consecución.

Los principios presupuestarios del Estado Liberal, eran entendidos con rigidez y precisión, siendo los siguientes:

- *Principio de Unidad Presupuestaria*: Un presupuesto único para todos los órganos del Estado.
- *Principio de Universalidad*: Inclusión en él de todos los ingresos y gastos públicos.
- *Principio de Especialidad*: Destino específico para cada gasto, sin posibilidad de alterarlo.
- *Principio de Temporalidad*: Vigencia del Presupuesto durante un año, sin poder excederlo.
- *Principio de equilibrio*: Igualdad cuantitativa entre las cifras globales de ingresos y gastos.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, se produce el fenómeno conocido como “*Bifurcación del Principio de Legalidad Financiera*”, producido en España a partir de la Constitución de 1869. A partir de este punto los ingresos se van a separar de los gastos. Se trata de que a medida que los tributos van configurándose como instrumento principal de financiación de la Hacienda Pública, las leyes que los establecen y regulan, dejan de ser meramente excepcionales o para periodos limitados de tiempo, promulgándose con la vigencia indefinida que es común a las normas de otros sectores del ordenamiento jurídico. La legitimidad del tributo y de su exacción radica en su propia ley aprobatoria, no siendo necesario, que anualmente se autorice por el legislativo en el presupuesto su recaudación, pues ya lo hizo al aprobar y promulgar la ley del tributo.

2.1.3 EN LA ACTUALIDAD

Los presupuestos consisten en una Ley que recoge la totalidad de gastos e ingresos del Estado previstos para cada año, y mediante la cual el legislador autoriza a las diferentes Administraciones estatales para realizar dichos gastos, con los límites y el destino en ella especificados. En cuanto ley, por tanto, de autorización del legislador al ejecutivo, sólo adquiere su pleno significado cuando el principio de división de poderes se erige en vértice del edificio jurídico - político acuñado por el Estado constitucional al inicio del siglo XIX, como consecuencia de las revoluciones burguesas del siglo anterior.

El punto de partida histórico del Presupuesto se retoma de la primera Constitución de la República de El Salvador de 1824⁶ y hacía mención que la cuenta de la Tesorería General se deberá comprender como la producción anual de todas las contribuciones y renta y su inversión se imprimirá y circulara por todo el departamento, distrito y pueblos, del mismo modo hará

⁶ Constitución de la República de El Salvador, San Salvador, 12 de Junio de 1824, Art. 76 y 77.

publicar las respectivas cuentas de ingreso y egreso de caudales de cada departamento.

La constitución de El Salvador 1841⁷ establece que las contribuciones o impuestos a todos los habitantes y sobre toda clase de bienes y rentas con la debida proporción; pedir préstamos y facilitarlos a los otros Estados: fijar y decretar anualmente los gastos y la administración de todos los ramos de hacienda pública, arreglando su manejo e inversión; tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo y calificar y reconocer la deuda común designando fondos para su amortización. El cual no se daba un Presupuestos Generales del Estado.

En la actualidad se establece los Presupuesto General del Estado contendrá, ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado.

El Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca aumentarlos. En el Presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos.

Las instituciones y empresas estatales s de carácter autónomo y las entidades que se costeen con fondos del Erario o que tengan subvención de éste, excepto las instituciones de crédito, se regirán por presupuestos especiales y sistemas de salarios aprobados por el Órgano Legislativo.

⁷ Constitución de la República de El Salvador, San Salvador, 22 Febrero de 1841, Art. 22.

MARCO TEORICO

2.4 CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO

- El Presupuesto en el Estado liberal
- Se acuñan los principios presupuestarios clásicos, reforzados por la separación de poderes.
- Consolidación del tributo como figura ordinaria para obtener ingresos:
- Bifurcación de la legalidad:
- Los presupuestos ya no aprueban los ingresos a percibir anualmente.
- Los tributos se contienen en leyes indefinidas diferentes de las leyes de presupuestos.
- Presupuesto Nacional, presupuestos del Estado o presupuestos generales

Los poderes públicos, es el documento financiero del Estado u otro poder de la administración pública, que equilibra ingresos públicos y gasto público en el año fiscal. El presupuesto constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones (gastos) que, como máximo, pueden reconocer y los derechos (ingresos) que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio (anual).

La aprobación de los presupuestos constituye una de las atribuciones básicas del congreso o parlamento de un país, mediante la correspondiente

2.5 LEY DE PRESUPUESTOS

Que es una norma legal, contemplada en diversos ordenamientos jurídicos dictada por este órgano a finales de año (generalmente los últimos días de diciembre) que regula todo lo concerniente a los presupuestos para el año siguiente. Esta ley incluye la relación de gastos que puede ejercer el Estado y los ingresos que éste debe alcanzar en el próximo año. Además, es una ley de naturaleza mixta puesto que su función es legislativa pero también de

control. Por sus especiales características, la ley de presupuestos puede tener una tramitación especial o distinta de las otras leyes.

Se entienden por gastos al conjunto de erogaciones, generalmente dinerarias que realiza el Estado para cumplir con sus fines, es decir, satisfacer las necesidades de la sociedad. Por el contrario, los recursos son el grupo de ingresos que tiene el Estado, preferentemente dinero para la atención de las erogaciones determinadas por las exigencias administrativas o de índole económicos.

2.6 FUNCIONES

- Detallar el plan de actuación financiera de la Hacienda Pública para un ejercicio determinado.
- Erigirse en conjunto normativo regulador de la actividad financiera pública.
- Cumplimiento del principio de reserva de ley en materia de gasto público o social.

2.7 DEFINICION DE PRESUPUESTO⁸

La gestión presupuestaria se realiza mediante un documento base denominado presupuesto fiscal o presupuesto nacional, según la designación adoptada en cada país. Este presupuesto es en esencia un cálculo previo de ingresos y un programa de acción. Es cálculo en el sentido de que estima, con anterioridad a su percepción, las entradas de un periodo de referencia, generalmente de un año; y es programa, en cuanto aplica estos medios, los ingresos, a los fines estatales, que se realizan mediante los gastos.

Podemos definir el presupuesto como un cálculo previo y un programa de acción elaborado por el Estado, para coordinar la aplicación de sus medios a

⁸ Araneda Dorr, Hugo, "Finanzas Publicas", Edición 3ª, Chile, 1994. p. 75

la obtención de sus fines, dentro de un periodo de referencia, generalmente de un año.

El estado, mira hacia el futuro, calcula sus ingresos y proyecta sus gastos. Su previsión se limita, por principio, a un año, que en nuestro caso coincide con el año calendario. La finalidad fundamental de este presupuesto consiste en la coordinación de los medios en relación con los fines, dentro del periodo de referencia, con el objeto de que la gestión permita el mejor aprovechamiento de los ingresos estatales y la más eficaz realización de los planes y programas del Estado.

2.8 CLASES DE PRESUPUESTOS⁹

Doctrinariamente se distinguen varias clases de Presupuestos. En efecto, atendiendo al carácter de las necesidades a que se refieren o a la periodicidad con la cual se producen se clasifican en ordinarios y extraordinarios; atendiendo a la clase de entidad a que hacen referencia en generales y especiales; en razón de si lo informa el Principio de Universalidad o no, en Presupuestos Brutos y Netos; por su finalidad económica en Presupuestos Tradicionales, Presupuestos Cíclicos y Presupuestos por programas, por su repercusión en la Hacienda Pública, en Presupuesto de Capital e inversión y Presupuesto de Operación o funcionamiento; si se atiende a la forma de cierre de su ejercicio en Presupuesto de Caja o Gestión, Presupuesto de Competencia o de ejercicio y Presupuesto Mixto y finalmente si se atiende a las modificaciones al presupuesto durante su vigencia, en Presupuesto original y Presupuesto definitivo.

A continuación se analizará cada una de las clases de Presupuestos señaladas.

⁹ Nerio Isaac, Salvadoreño p. 1

2.8.1 Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios

Esta clasificación del presupuesto decimos que se hace en atención a las necesidades que se trata de satisfacer y en atención a su periodicidad; por lo tanto, podemos decir que:

2.8.1.1 Presupuesto Ordinario

Es aquel en el cual se autoriza realizar gastos regulares y permanentes con ingresos que el Estado recibe periódicamente. En consecuencia, esta clase de presupuesto se caracteriza en primer lugar porque en ellos se autoriza a realizar gastos para atender a la satisfacción de necesidades permanentes o sea, gastos normales y en segundo lugar porque dichos gastos se dispone financiarlos con ingresos ordinarios o sea, de los que ordinariamente o periódicamente recibe el Estado. Por su parte, Presupuestos extraordinarios son aquellos en los cuales se autoriza realizar gastos excepcionales, que no se repiten normalmente, con ingresos considerados también excepcionales. En consecuencia, estos se caracterizan, en primer lugar, porque en ellos se autoriza realizar gastos para la satisfacción de Necesidades que deben ser atendidas con urgencia por tratarse de situaciones eventuales, de suma gravedad.

2.8.1.2 Presupuesto Extraordinario

Se caracteriza porque los gastos se dispone financiarlos con ingresos también excepcionales, dentro de los cuales, corrientemente, se incluyen el producto de empréstitos, de las enajenaciones del dominio fiscal, de la emisión de moneda, de herencias y donaciones, etc. Hasta hace poco tiempo esta clasificación del Presupuesto era muy usada porque todo gasto para financiar la construcción de obras públicas, en las cuales se requería hacer grandes inversiones, se tenía que administrar conforme a presupuestos extraordinarios, siempre y cuando no se financiaran con ingresos ordinarios y

se tuviere que echar mano a empréstitos. En la actualidad, como esta forma de administrar los ingresos extraordinarios ha perdido el carácter absoluto que tenía, pues se pueden administrar a través del Presupuesto general o de presupuestos especiales; resulta que la noción de presupuesto extraordinario únicamente se justifica cuando hay gastos que es necesario sustraerlos de las normas que regulan la realización del gasto público según presupuestos ordinarios, ya que una situación de emergencia, como sería una guerra, la perturbación del orden público, epidemias, inundaciones terremotos o cualquier tipo de catástrofe, lo exige.

2.8.2 Áreas de Gestión del Sector Público en El Salvador¹⁰

Las instituciones deberán identificar en la estructura de sus presupuestos los destinos de la asignación de recursos de una forma agregada, lo que permitirá cuantificar de manera global los flujos presupuestarios en los grandes propósitos que debe cumplir el Gobierno en la prestación de servicios a la sociedad, para dicho fin se han definido siete Áreas de Gestión para fines presupuestarios:

2.8.2.1 Conducción Administrativa del Gobierno

Comprenderá los servicios que tradicionalmente debe brindar el Estado en forma permanente, para satisfacer necesidades públicas de tipo global que la sociedad requiere para su normal funcionamiento, tales como la defensa del territorio nacional, las relaciones internacionales, la recolección de los ingresos públicos, la administración y fiscalización de la Hacienda Pública entre los principales; además incluirá a las instituciones descentralizadas que no tengan características de empresas públicas.

¹⁰ Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado, Acuerdo N° 1355, de fecha 19/12/2002; entrada en vigencia el día 03/01/2003, P. 7 y 8.

2.8.2.2 Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana

Se considerarán en esta área de gestión las acciones que debe desarrollar el Sector Público, con el propósito de garantizar a la población el cumplimiento de sus derechos y obligaciones, la administración de justicia y seguridad pública, así como la recuperación de la población delictiva.

2.8.2.3 Desarrollo Social

Comprenderá los servicios que presta el Gobierno para mejorar la calidad de vida de la población, en especial la de menores ingresos, a efecto de lograr su mejor incorporación al sistema económico y para alcanzar su bienestar; también se agrupan en esta área las instituciones descentralizadas adscritas a los ramos correspondientes, siempre que no estén organizadas y legisladas como empresas públicas.

2.8.2.4 Apoyo al Desarrollo Económico

Formarán parte de esta área de gestión las acciones de regulación, promoción e investigación y asistencia en apoyo a la producción y distribución de satisfactores de la población. Asimismo, se considerará el apoyo económico al desarrollo, a través del mantenimiento, rehabilitación y ampliación de la infraestructura, para el mejor desempeño del sistema productivo; se consideran también las instituciones descentralizadas que no tengan características de empresas públicas.

2.8.2.5 Deuda Pública

Se considerará en esta área el manejo de la deuda pública en lo referente a la atención de su servicio, tanto para el mercado interno como para el mercado externo. En el caso de los egresos del presupuesto ordinario, éstos formarán parte del Ramo de Hacienda y en el caso de los presupuestos especiales, estos egresos forman parte de cada presupuesto de la respectiva institución descentralizada.

2.8.2.6 Obligaciones Generales del Estado

Representará el monto de recursos financieros destinado a los aportes, cuotas, subsidios, subvenciones y otros compromisos que el Gobierno debe atender, de conformidad a la legislación vigente, los cuales formarán parte del Ramo de Hacienda.

2.8.2.7 Producción Empresarial Pública

Comprenderá la producción de bienes y servicios a cargo de las empresas públicas para la satisfacción de necesidades del mercado nacional e internacional. Las empresas se agruparán en productoras de bienes y en productoras de servicios.

2.9 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS¹¹

2.9.1 Fundamento Legal

2.9.1.1 Constitución de la República de El Salvador¹²

Art. 131 Ord. 8 Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas.

2.9.2.1 Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado¹³⁻¹⁴

Art. 63.- La Dirección General de Tesorería, como ente encargado del subsistema de tesorería, tendrá competencia para:

Concentrar los recursos del tesoro público y transferirlos a las tesorerías de las unidades financieras institucionales oportunamente, para facilitar el

¹¹ Ídem pp. 3-5 y 6.

¹² Constitución de la República de El Salvador, D. L. 38, D. O. N° 234, Tomo N° 281, de fecha 16 de diciembre de 1983.

¹³ Ley de la Administración Financiera, D. L. N° 516, D. O. N° 7, Tomo N° 330, de fecha 11 de enero de 1996. (Art. 22 y 63).

¹⁴ RODRÍGUEZ ARANA, Miguel Ángel y Puga Barras, Marta, “Administrativos de Servicios Tributarios del Principado de Asturias” Editorial MAD, España 2007, Pág. 35, 36.

cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Presupuesto General del Estado.

UNIVERSALIDAD¹⁵

Establece que todas y cada una de las partidas presupuestarias han de incluirse en el presupuesto, especificando separadamente el total de ingresos y gastos.

UNIDAD¹⁶

El principio de Unidad presupuestaria hace referencia a la necesidad de que la totalidad de recursos y gastos se recojan en un único presupuesto para el correspondiente sector y a que aquel se sujete a una misma política presupuestaria.

EQUILIBRIO¹⁷

Se trata de un principio fundamental pues constituye la base de la ejecutividad del presupuesto.

OPORTUNIDAD¹⁸

Implica una opción política, ya que se trata de saber si un determinado gasto se ha ejecutado de la forma más conveniente, si se ha realizado en el momento adecuado, si ha conseguido la finalidad perseguida.

TRANSPARENCIA¹⁹

Consiste en una actuación del sector público abierta a los ciudadanos, ofreciendo información relevante respecto a la estructura y funciones de los

¹⁵ Ídem p. 10.

¹⁶ Ídem p. 10.

¹⁷ Ídem p. 10.

¹⁸ BERMEJO MURIEL Jesús, Cuerpo Administrativo “Especialidad Administración General”; 4º Edición, Editorial Mad, S. L. 2006, p. 329.

¹⁹ ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago Diccionario de Economía Pública, Volumen 7, Editorial del Economista. 2010, p. 343.

diferentes niveles de gobierno, las intenciones de política fiscal, las cuentas públicas, así como las proyecciones de tendencias futuras.

2.9.1.2 Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado

1. PROGRAMACIÓN Por su propia naturaleza, el presupuesto tiene un contenido y forma de programación. Es decir se deben expresar con claridad los objetivos seleccionados, las acciones necesarias para alcanzarlas, los recursos estimados expresado en unidades respectivas y traducirlos a variables monetarias, lo que origina la necesidad de asignaciones presupuestarias.

2. EQUILIBRIO Se refiere a la cobertura financiera del presupuesto. El presupuesto debe formularse en condiciones que el total de sus egresos sean equivalentes al total de los ingresos estimados a recolectarse y cualquier diferencia debe ser financiada por recursos provenientes de la capacidad de endeudamiento en los términos y niveles más realistas y concretos. El no cumplimiento de este principio significa dimensiones falsas del presupuesto que pueden originar problemas económicos y monetarios al país.

3. RACIONALIDAD Este principio está relacionado con la “austeridad” en el manejo de los recursos, a través de elaborar presupuestos en condiciones de evitar el gasto suntuario, así como impedir el desperdicio y mal uso de los recursos. Por otro lado, se relaciona con la aplicación de la “economicidad” en la satisfacción de las necesidades públicas; es decir, trata de obtener lo más que se pueda gastando lo menos y mejor posible.

4. UNIVERSALIDAD Está referido al alcance institucional del presupuesto, en el sentido de que se debe incorporar al presupuesto todo lo que es materia de él, es decir, no deben quedar fondos e instituciones públicos expresados en forma extrapresupuestaria. Por otro lado, se refiere a la “unidad” del documento en cuanto a la integración de sus componentes para darle una “coherencia total”, y también a la unidad metodológica empleada en el proceso presupuestario.

5. TRANSPARENCIA Tiene que ver con la claridad, acuciosidad y especificación con que se expresan los elementos presupuestarios. Los documentos presupuestarios deben expresar en forma ordenada y clara, todas las acciones y recursos necesarios para cumplir con los objetivos plasmados en la Ley del Presupuesto General del Estado y los Presupuestos Especiales. En lo referente a la acuciosidad, el presupuesto debe expresarse con profundidad, sinceridad y honestidad. Por último, el presupuesto debe “especificar” con precisión y realismo todos los flujos de ingresos y egresos, así como el financiamiento posible.

6. FLEXIBILIDAD El presupuesto no debe contener “rigideces”, en su estructura ni tampoco en sus componentes. En su estructura, ésta debe ser capaz de ser reorientada, modificada de acuerdo a la evaluación de los resultados, lo cual implica que no deben existir ni ingresos rígidos, ni gastos no modificables. El otro sentido de este principio, tiene que ver con la “Unidad de Caja”, es decir los ingresos deben constituir un solo fondo de cobertura de los egresos y la asignación debe hacerse en base a prioridades y competencias, lo que implica que no existan ingresos “pre-asignados” (afectando al gasto).

7. DIFUSIÓN El contenido del presupuesto debe ser ampliamente difundido ya que constituye el esfuerzo del gobierno por atender los servicios que le

han sido encomendados y los cuales son “financiados “con las contribuciones de todos los ciudadanos, a través del pago de sus impuestos.

2.10 EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD²⁰

Este exige que los fondos destinados a un determinado gasto sean empleados específicamente con este fin, se opone al traspaso de recursos de un gasto a otro y asegura el cumplimiento de los objetivos previstos mediante el empleo de los medios asignados para este efecto. Tiende al ordenamiento del sistema presupuestario, pero repercute también en su rigidez.

Sería inconveniente el traspaso múltiple, que haría del presupuesto solo una referencia optativa, sin sentido de obligación en el aspecto administrativo. Se podría gastar igualmente en el fin propuesto en el documento mismo, o en cualquier otro al margen de la previsión presupuestaria. La especialidad evita esta incertidumbre, y tiene por objeto dar fuerza de obligación al programa de gastos del presupuesto.

Como contrapartida de esta ventaja, surge la rigidez del sistema. En efecto, la simple previsión de un gasto está sujeta a las variaciones que imponga la realidad misma de su ejecución. Programar hoy para realizar mañana, encierra un margen de incertidumbre que el principio de especialidad del gasto debe reconocer.

El reconocimiento de esta limitación no significa el abandono del principio. Basta su aplicación equilibrada. En efecto, la especialidad del gasto puede aplicarse al nivel del servicio o del ministerio, que coordina un conjunto de servicios. Sin afectar el gasto de detalle, pueden asignarse simplemente

²⁰ Idem pp. 6, y 86.

sumas globales, que las entidades mencionadas aplicaran en la forma más conveniente al cumplimiento de sus fines.

Además, también puede recurrirse al sistema de traspasos, que permite desplazar los excedentes de un rubro para cubrir los déficit de otros y asegura una adecuación permanente de ingresos y gastos.

2.11 ESPECIALIDAD CUALITATIVO²¹

Por el principio de especialidad cualitativa, los créditos consignados en el presupuesto de gastos sólo pueden gastarse en aquello que se ha especificado en los mismos.

2.12 ESPECIALIDAD CUANTITATIVA

Análogamente, por el principio de especialidad cuantitativa, sólo puede gastarse para cada crédito la cantidad que haya sido autorizada para el mismo, sin que los mismos puedan ser sobrepasados.

2.13.1 ESPECIALIDAD TEMPORAL

Por el principio de especialidad temporal, los créditos únicamente podrán ser destinados a pagar obligaciones contraídas durante el ejercicio presupuestario para el cual fueron concedidos.

El principio de especialidad temporal es consecuencia de la temporalidad intrínseca del presupuesto, pues éste, en cuanto norma jurídica que confiere eficacia jurídica al plan financiero de la Entidad local, consiste en una técnica de autorizaciones o habilitaciones y limitaciones que regulan la actividad administrativa en un determinado espacio de tiempo.²²

²¹ Crespo Ramos, Tomas, AAVV, Administración de Empresas. Profesores de Enseñanza Secundaria. Volumen II. p. 559

²² Menéndez Moreno, Alejandro “Derecho financiero tributario”, parte general, 10 edición, impreso en España pp. 471-475.

2.14 INTRODUCCION A LA TEORIA DEL PRESUPUESTO²³

2.14.1 El presupuesto como instrumento de Planificación.

De todos es sabido que toda empresa o entidad que realice una actividad, ya sea pública o privada, precisa de planificar la misma, esta planificación, según características y necesidades de la organización, habrá de determinarse en el largo, mediano y corto plazo.

El instrumento característico para la planificación a corto y mediano plazo se denomina presupuesto, pudiendo definir el mismo como la cuantificación del conjunto de gastos a realizar por una empresa o entidad en un periodo determinado, junto con la previsión de los ingresos que es preciso obtener para la financiación de aquellos.

Tres son las características básicas que se destacan en el presupuesto como instrumento de planificación financiera:

- Se trata de un documento forzosamente referido a uno concreto y normalmente de corto plazo.
- Su contenido principal es el conjunto de gastos que es preciso para realizar las actividades propias de la empresa o entidad que lo realiza, y
- Contiene asimismo los instrumentos de financiación de dichos gastos.

Esta financiación podrá ser ordinaria y en este caso, nos encontramos ante un presupuesto equilibrado, o podrá tener carácter extraordinario, en tal sentido nos encontramos ante un presupuesto con déficit, que se cubre a través, de operaciones extraordinarias tales como desinversiones, endeudamiento, entre otras.

Hasta aquí, los rasgos comunes a toda clase de presupuesto, tanto afectan a una empresa privada como a una empresa o entidad pública. Sin embargo

²³ Escobar Gallo, Heriberto, AAVV, “Hacienda Pública, Un enfoque económico”, Segunda Edición, Medellín, 2007. p. 465-469

estos rasgos definitorios comunes comienzan a encontrar características diferentes si se ahonda en la significación de cada una de las partes del presupuesto, según se trate de una empresa privada o una entidad de derecho público.

En esa tarea de asignación de recursos, los gobiernos elaboran planes con el fin de lograr ciertas metas de desarrollo económico y social. En el proceso de elaboración de dichos planes se contemplan las prioridades que deben cuantificar con el fin de que los gobiernos posean un instrumento que les permita su gestión.

Los planes de desarrollo son estrategias generales o disposiciones tomadas con el fin de ejecutar un proyecto que afecta toda la actividad económica.

De allí surge el concepto de presupuesto como herramienta financiera que las autoridades gubernamentales utilizan con el objeto de lograr sus metas de desarrollo. Debe ser la réplica financiera del Plan de Desarrollo. El presupuesto público es, en este contexto, un plan de desarrollo elemental donde se esbozan los lineamientos generales sobre la acción gubernamental en el entorno económico. Como instrumento de desarrollo económico y social, plasma las obras prioritarias de los gobiernos, por medio de estimativos sobre las sumas que el sector privado transfiere en forma e impuestos al sector público y el cálculo de los gastos a través de los cuales el gobierno revierte a la economía recursos captados. El presupuesto es la forma más elemental para comprobar que la autoridad quiere cumplir un plan de desarrollo presentado.

El significado del presupuesto, tanto de ingreso como de gastos en una entidad de derecho público, tiene una interpretación totalmente distinta. De documento indicativo que es una empresa privada, e incluso en una empresa

pública que realiza su actuación en el marco jurídico privado, en una entidad pública el presupuesto es el marco jurídico y financiero al que ha de ajustarse la totalidad de su actuación, ya que fuera de él no cabe realizar ninguna actividad de gestión. Para ella, los gastos marcados en el presupuesto tienen un carácter limitativo y no podrán ser superados salvo autorizaciones legales específicas, en tanto que los ingresos tienen un carácter estimativo y su techo podrá ser superado o no alcanzado, dependiendo generalmente estas circunstancias más de la bondad de las previsiones a principio del ejercicio, que de la posibilidad que la entidad tiene de influir sobre los mismos a lo largo de su proceso de gestión. La causa última de esta diferencia, es el carácter reglado en que se enmarca toda actuación pública, que tiene natural reflejo en su actividad financiera.

La modificación del presupuesto inicial previsto por el Gobierno, habrá de revestir por tanto las mismas solemnidades propias de su aprobación, para garantizar y salvaguardar los intereses de los contribuyentes, constituyendo asimismo estos procesos de modificación por poco importantes que sean, actividades reglamentada deba ser forzosamente sinónimo de falta de agilidad o de exceso de burocracia, sino simplemente la manifestación de que la actividad financiera pública constituye un proceso con significación jurídica, ya que la misma está financiada con fondos de los contribuyentes, a los que es preciso rendir cuentas, tanto bajo un punto de vista financiero como político.

Por tanto, el presupuesto público en su elaboración y en su modificación, se convierten un instrumento por excelencia del sistema de planificación, a fin de garantizar el cumplimiento de la función económica del Estado, además de asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos.

En la actualidad, la relación planeación y presupuesto está ligada al concepto de administración financiera integral. Se ha orientado la filosofía de la administración pública con respecto a la importancia de la información financiera. Todas las decisiones sobre el desarrollo económico de un país necesitan un enfoque financiero. Ningún plan o programa puede ser evaluada sin alguna clase de mediación de sus consecuencias sobre los recursos, flujos y requerimientos financieros. Por ello, presupuesto y planificación están interrelacionados: El presupuesto debe proveer las fuentes y montos de financiamiento de los planes, programas y proyectos, detallando y formalizando la financiación anual de las operaciones, así como los planes de mediano y largo plazo.

2.14.2 La importancia del Presupuesto Público

Como la actividad pública en todas sus manifestaciones, es una actividad reglamentada, entonces la actividad presupuestaria y financiera no puede ser una excepción a este principio general.

Dentro de la actividad financiera pública, el presupuesto es el instrumento más importante de actuación y el que, junto con la política monetaria, tiene una mayor influencia en la corrección de los movimientos no deseados propios de una economía de mercado, dada su posibilidad de actuación como políticas compensatorias. Efectivamente, el presupuesto, no comprende exclusivamente aquellos gastos que son absolutamente necesarios para actividad clásica del Estado, sino que en su contenido se integran gastos de naturaleza económica que influyen fuertemente sobre todas las actividades económicas de un país.

El consumo y la inversión pública son factores importantes a la hora de efectuar las provisiones macroeconómicas en un país, sobre toda la inversiones para llevarla a las cifras deseables, que sean compatibles con un

déficit público permisible y que logren influir en el sector privado de la economía con efectos beneficiosos que compensen normalmente defectos de la demanda, e incluso, en épocas de expansión su posible acción contractiva puede corregir excesos de la misma.

En materia financiera corresponde a los estados entrar a planificar su riqueza para, con base en la misma, lograr su desarrollo. Es precisamente en esa tarea de planificación donde aparece y se hace uso del instrumento llamado presupuesto, el cual se encarga, sustentado en los lineamientos enunciados por los planes a largo plazo, de trazar el programa financiero para las diversas y heterogéneas actividades en que interviene el Estado moderno, tales como justicia, defensa y seguridad, educación, salud, entre otros. El presupuesto, como elemento de planificación y desarrollo, empieza a surgir y madura en su concepción en la medida que la cultura de los pueblos, su desarrollo político y social, así lo exijan.

Dadas estas condiciones, el presupuesto público debe contener las provisiones de ingresos y gastos en el contexto de la programación macroeconómica, estableciendo la magnitud del déficit fiscal, al que se le atribuyen la responsabilidad de desequilibrios macroeconómicos, problemas monetarios y cambiarios, no tienen otra explicación que el desbordamiento del gasto público y la cierta inelasticidad de los ingresos corrientes del gobierno.

Estos problemas son factibles de solucionar a través del manejo integral de las finanzas públicas que permitan un mejor aprovechamiento del presupuesto como instrumento de acción del Estado. No obstante los esfuerzos que se realizan para ajustar las finanzas públicas, la realidad es que la tendencia actual de los sistemas presupuestos públicos en la gran mayoría de países, en especial, las de los que están vía de desarrollo, es

insostenible en el mediano plazo. En ausencia de una corrección oportuna, se transita por la senda de un precario equilibrio macroeconómico. La sociedad en su conjunto debe ser consciente de que entre más se pospongan los ajustes al sistema presupuestal, mayor será su costo en términos de bienestar.

2.14.3 Principios Presupuestarios

Con el nombre de Principio Presupuestario viene, desde tiempos antiguos, designándose reglas, inicialmente inspiradas en criterios político, porque este tipo de tema está íntimamente relacionado con el quehacer político, con todas las acciones que le dan vida al aparato Estatal; y estas por su parte determinan el ámbito material o contenido y el ámbito temporal del presupuesto o constituyen una garantía, desde el punto de vista formal, de los derechos de los administrados. Dentro de los principios más destacados, en cuanto al contenido, se citan los de unidad, equilibrio y especialidad; respecto al ámbito temporal, es de anualidad, y en los de tipo formal, el de competencia y el de publicidad.

Es frecuente, entre los autores, al hablar de los principio presupuestarios clásicos, clasificarlos en político (competencia, publicidad, universalidad, unidad, especialidad y temporalidad) aun reconociendo el carácter tradicional de dicha clasificación, en esta investigación, no se profundizara en ella, debido a que en la legislación salvadoreña los principios antes mencionados son los que regulan la Ley del Presupuesto. Claro está, que podemos hacer mención de otros principios que de alguna manera están implícitos en dicha Ley del Presupuesto, tal como el principio de temporalidad, cabe destacar que la aprobación del presupuesto es para un año fiscal. Es común encontrarnos con autores que hacen mención de diferentes principios presupuestarios cualquiera sea en los que se enmarquen, ya que vienen motivados principalmente por criterios políticos sobre el papel del Estado y

los entes públicos en la vida económica de una nación, y en la necesidad de transparencia en gestión de caudales públicos.²⁴

2.15 LA PARTIDA PRESUPUESTARIA

Constituye la unidad presupuestaria mínima, a la referir las respectivas consignaciones de gasto. Se identifica por la conjunción de, cuanto menos, la clasificación funcional y la económica. En el supuesto normal, en que cada una de estas consta de tres dígitos, estará formada por seis cifras, pero este número puede ser mayor, hasta 10 inclusive, si en aquellas se emplean los cuatro y hasta cinco niveles de clasificación permitidos.

Cuando las corporaciones hayan acudido a la clasificación orgánica, los dígitos utilizados en esta se integraran también para identificar la partida correspondiente, que puede así alcanzar trece o más cifras.

La contabilización de los gastos se hace precisamente sobre la partida presupuestaria. También ha sido tradicionalmente la utilizada para la fiscalización previa del gasto, hasta que recientes modificación permitiendo un nivel de vinculación más holgado.

2.16 EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD PRESUPUESTARIA, ARTICULO 131 ORDINAL 8 DE LA CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, EN LA JURISPRUDENCIA SALVADOREÑA.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró la inconstitucionalidad de los artículos que creaban la partida de gastos imprevistos de distintas dependencias del gobierno, que se encontraban incorporadas en la Ley de Presupuestos de Ingresos y Egresos de la

²⁴ González Pueyo, Jesús M. “Manual de presupuesto y contabilidad de las corporaciones locales” 6ª Edición, nueva imprenta S.A, España 2007. pp. 48-57 y 184.

Administración Pública para los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2014, esto debido a que contradicen el principio de especialidad presupuestaria contenido en el artículo 131 ordinal ocho de la Constitución Salvadoreña.

Los magistrados resaltan en dichas resoluciones que aunque corresponde al Concejo de Ministros la iniciativa de ley en materia presupuestaria, al Órgano Legislativo le compete aprobar el monto global de los gastos, además de la especificación de las diferentes líneas de gastos, acordes a las actividades que puedan ser realizadas en el ejercicio fiscal.

Además no pueden disfrazarse los gastos que no tengan por finalidad la realización de obras o servicios de interés social, bajo la denominación de “Gastos Imprevistos”, “Transferencia de fondos” y de igual manera “Partida Secreta” que manejaban las diferentes carteras de Estado.

El Presupuesto General por medio del principio de Especialidad Presupuestaria garantiza la integralidad del Presupuesto.

2.16.1 GASTO IMPREVISTO

El Fondo de Imprevistos corresponde a recursos adicionales para atender situaciones no previstas, por tanto en el momento de su recaudo se adelantan cuotas extraordinarias, en las que se incurrirían en el momento de presentarse tal situación si no se tuvieran dichos recursos.

2.16.2 TRANSFERENCIA DE FONDOS

Una transferencia es la operación en la que una entidad pública da instrucciones para traspasar una determinada cantidad de dinero a la unidad de otro ente. Dicho de otra forma, realizar una transferencia es pasar dinero de una cuenta a otra, bien de la misma entidad o bien en otra entidad.

Las transferencias que tienen lugar dentro de la misma entidad también se le conoce como traspaso.

Cuando se realiza dentro de la misma no es necesario que sea del conocimiento de la Asamblea Legislativa, pues la ley ya los faculta. Caso contrario cuando se hace en distintas ramas, es necesario hacerlo del conocimiento de la Asamblea Legislativa para su respectiva aprobación.

2.16.3 PARTIDA SECRETA²⁵

2.16.3.1 La inquebrantable Partida Secreta

Uno de los espacios más notorios de discrecionalidad en el Presupuesto de Egresos del Gobierno mexicano era la “partida secreta” del Presidente.

Convenida como un privilegio a nivel constitucional, esta partida de “erogaciones contingentes” era asignada, año tras año, bajo el velo impenetrable de discrecionalidad, sin que el Ejecutivo Federal tuviera que rendir cuenta alguna de su uso.

La partida secreta es el símbolo más acabado de los excesos presidenciales. La constitución autorizaba a los presidentes a tener una partida secreta sin imponerle la obligación de rendir cuentas. Si uno utiliza la partida para comparar presentes. Algunos analista reconoce que es dentro del gobierno cuando se dieron los primeros cambios constitucionales y preséntales relacionado con la partida secreta durante su administración se llevaron a cabo modificaciones significativas en la forma de ejercer el presupuesto de Egreso.

Sergio Aguayo considera que: La “partida secreta” es el símbolo más acabado de los excesos presidenciales. La Constitución autorizaba a los

²⁵ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), “El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad” Primera Edición, México, p. 15

presidentes a tener una “partida secreta” sin imponerles la obligación de rendir cuentas. Si uno utiliza la partida para comparar presidentes, quien se lleva las palmas es Carlos Salinas de Gortari. Durante seis años en el poder gasto 858 millones de dólares (390 mil dólares cada día) sin que sepamos a qué los dedico.

De igual manera en El Salvador, desde los años del presidente Alfredo Félix Cristiani Burkard hasta el Presidente Elías Antonio Saca González, nunca se supo y seguramente no se sabrá, el destino de los fondos asignados a las partidas secretas durante su periodo.

Algunos analistas reconocen que es dentro del gobierno de Zedillo, cuando se dieron los primeros cambios constitucionales y presupuestales relacionados con la “partida secreta”; durante su administración se llevaron a cabo modificaciones significativas en la forma de ejercer el presupuesto de Egresos.

En El Salvador durante el Período Presidencial de Carlos Mauricio Funes Cartagena, se mantenía la “partida secreta”, pero fueron las motivaciones políticas principalmente por el mayor opositor partidario (ARENA) que presionaron por medio de la Sala de lo constitucional acatar las resoluciones de los años 2010 y 2011, que a la no obediencia se somete un tercer proceso en el que definitivamente se resuelve sobre dicha temática.

La partida secreta prácticamente como se puede apreciar quien disponía de ese presupuesto era el presidente de la república para gastos varios, no sujetos a comprobación ni sujetos a auditoría, el presidente podía usar esa partida a su conveniencia.

Con la entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información Pública, los ciudadanos podemos pedir información sobre los gastos de la presidencia, saber los sueldos, bonos, la partida secreta es fondo discrecional lo administra el presidente de la República, quien delega en uno o dos de sus más cercanos colaboradores para que se encarguen de distribuir los dineros como el presidente disponga.

La partida secreta existe en el presupuesto de la nación, como Provisión Para Atender Gastos Imprevistos y su monto aunque importante, es relativamente modesto. Sin embargo hay en la Ley del Presupuesto una disposición que permite al Ejecutivo contar con fondos discrecionales de cuantía indeterminada, pero seguramente multimillonaria.

2.16.4 La transparencia y rendición de cuentas²⁶

Una de las responsabilidades del Estado Democrático es dotar de los mecanismos necesarios para que la sociedad asuma el control del que hacer público mediante la transparencia y la rendición de cuentas.

En consecuencia, para lograr sociedades más democráticas se tienen que fortalecer, por un lado, las normas y mecanismos que permitan a la ciudadanía el acceso a información como parte de un sistema más amplio de rendición de cuentas y por otra parte, para que la democracia se consolide, se requiere de sociedades más participativas, más educadas, más tolerantes, más propositivas y más críticas, es decir, de sociedades que sean el sostén de esos Estados Democráticos.

La transparencia y el acceso a la información pública son los insumos básicos para que la sociedad civil se introduzca al debate político y económico con relación a las políticas públicas.

²⁶ Opus cit. página 82, p. 39

Permite conocer el funcionamiento de la burocracia y la información que puede ser utilizada para evaluar la función pública y en última instancia para sancionarla.

A partir del acceso a la información se puede configurar un espacio de intercambio entre el gobierno y la sociedad civil como escenario de confrontación de proyectos, de debates, de ideas y de construcción de consensos. De ahí la importancia de contar con una Ley que promueva y difunda el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental.

2.16.4.1 Importancia de la Creación de la Ley de Acceso a la Información Pública en El Salvador

El principal aporte de la Ley de Acceso a Información Pública²⁷ es que proporciona a la ciudadanía salvadoreña un importante instrumento para hacer efectivo su derecho a “obtener en forma, clara, suficiente, directa y oportuna” una amplia gama de información sobre el que hacer del Estado, de sociedades de economía mixta y de personas naturales o jurídicas que

²⁷ Ley de Acceso a la Información Pública” D. L. No. 534 de fecha 2 de Diciembre de 2010 Publicada en el D. O. Tomo 371, No. 70, del 8 de abril de 2011.

Art. 1. La presente ley tiene como objeto garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado.

Art. 10. Los entes obligados, de manera oficiosa, pondrán a disposición del público, divulgarán y actualizarán, en los términos de los lineamientos que expida el Instituto, la información siguiente: Numeral 4. La información sobre el presupuesto asignado, incluyendo todas las partidas, rubros y montos que lo conforman, así como los presupuestos por proyectos. Numeral 13. Los informes contables, cada seis meses, sobre la ejecución del presupuesto, precisando los ingresos, incluyendo donaciones y financiamientos, egresos y resultados. Asimismo se deberán hacer constar todas las modificaciones que se realicen al presupuesto, inclusive las transferencias externas y las que por autorización legislativa se puedan transferir directamente a organismos de distintos ramos o instituciones administrativas con la finalidad de cubrir necesidades prioritarias o imprevistas.

Inciso primero El Ministerio de Hacienda deberá presentar y publicar semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria del Estado, dentro de los treinta días siguientes a cada semestre, el cual contendrá, como mínimo, el comportamiento de las actividades más relevantes por sector, así como su ejecución presupuestaria. Asimismo, deberá publicar un informe consolidado sobre la ejecución del presupuesto del Estado, en los términos del artículo 168 ordinal 6º de la Constitución.

manejan recursos o información pública y ejecutan actos de la función estatal, nacional o local.

Esto favorece, por un lado el perfeccionamiento de la democracia debido a que la cantidad y calidad de la información con la cual cuenta la ciudadanía confiere mayor disposición a los procesos participativos, y por otro contribuye a incrementar su control sobre las decisiones que los funcionarios electos y empleados de la administración pública toman y ejecutan, convirtiéndose así en una herramienta preventiva contra la corrupción. Esto es importante en un contexto en donde la efectividad de las leyes se encuentra seriamente cuestionada por la opinión pública.

La Ley establece muy pocas restricciones a la información que debe hacerse pública, limitándose, principalmente, a la que afecte la seguridad nacional, la seguridad personal, los procesos de investigación de actos ilícitos, los procesos de negociación internacional, entre otros.

Adicionalmente establece que la información de carácter reservado o confidencial debe definirse previamente por cada entidad pública y exponerse en un índice que debe darse a conocer al público la información calificada como oficiosa, es decir la que debe estar expuesta al público sin solicitud es muy amplia y no abarca solamente cuestiones generales, sino muy específicas, como por ejemplo: presupuesto institucional asignado y sus modificaciones; listado de asesores, remuneraciones mensuales por cargo presupuestario; listados de viajes internacionales incluyendo los viáticos asignados, inventario de bienes muebles, programas de subsidios e incentivos fiscales; montos y destinatarios privados de recursos públicos, permisos, autorizaciones y concesiones otorgados, contrataciones y adquisiciones formalizadas, mecanismos de participación ciudadana, indicadores de cumplimiento de la LAIP; entre otras especificaciones propias

al Órgano Legislativo, Presidencia de la República, Órgano Judicial, Consejo Nacional de la Judicatura, Tribunal Supremo Electoral, Corte de Cuentas y Concejos Municipales.

Para velar por su cumplimiento, esta Ley contempla la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública, como un organismo especial e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera; que además de arbitrar cuando hay conflicto entre las entidades demandadas y el público, resolver en un tiempo relativamente corto y sancionar cuando las circunstancias así lo ameriten. Se aprobó por unanimidad el 3 de marzo de 2011.

2.17 TEORÍAS Y ENFOQUES PRESUPUESTARIOS

Las técnicas presupuestarias más conocidas son: el presupuesto tradicional, el presupuesto base cero, el presupuesto por programas y el presupuesto por resultados, no obstante también hay otra forma de hacer el presupuesto, como es el presupuesto por áreas de gestión.

a) Presupuesto tradicional es realizado en forma centralizada por las instituciones, en él únicamente se identifica el sujeto del gasto y la asignación de recursos se hace con base a la estructura del Gobierno cubriendo períodos anuales.

b) Presupuesto base cero Es considerado como una técnica de carácter analítico, Peter A. Pyhrr lo define diciendo que “en primer lugar, es un proceso de carácter administrativo, después, un proceso de planeación, y en tercer lugar un proceso presupuestario”. “Consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir se elabora como si fuera la primera operación de la empresa, y se evalúa y justifica el monto y

necesidad de cada renglón del mismo. Se olvida del pasado para planear con plena conciencia el futuro”.

Partiendo de este último concepto, se puede concluir que el análisis de la asignación de los recursos está fundamentado en la actividad económica, considerando las diferentes alternativas: que se prevea que la economía crecerá en óptimas condiciones o si lo hará en condiciones normales, asimismo toma de referencia el logro o no de las actividades logradas en el ejercicio anterior, de manera que si no fueron alcanzadas en su totalidad para el siguiente ejercicio fiscal dicha actividad es eliminada, caso contrario, si fueron alcanzadas estas serán programadas nuevamente.²⁸

2.18 EL PRESUPUESTO EN EL SALVADOR

El presupuesto público se encuentra inmerso dentro de un Sistema Nacional de Presupuesto, que está conformado por los “organismos, normas, métodos y procedimientos que regulan el proceso presupuestario”, entre los organismos involucrados se puede mencionar al Ministerio de Hacienda, la Dirección General del Presupuesto (DGP), la Asamblea Legislativa y las entidades ejecutoras, siendo la DGP la rectora; respecto a las normas, métodos y procedimientos están la Constitución de la República, la Ley AFI y su Reglamento y los diferentes lineamientos emitidos por el Ministerio de Hacienda.

2.18.1 Proceso presupuestario

El presupuesto público constituye el instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas, por lo que es importante conocer qué es el proceso presupuestario y cada una de sus fases.

²⁸ Op, cit

2.18.2 Su conceptualización²⁹

“Resumen sistemático, confeccionado en periodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos que se prevén para cubrir dichos gastos”. (F. Neumark).

2.18.3 Sus fases

El proceso presupuestario en El Salvador consta de cuatro grandes fases: formulación, aprobación, ejecución y seguimiento y evaluación, las cuales se desarrollan con una casi perfecta alternancia entre los protagonistas de las mismas: el Órgano Ejecutivo y el Legislativo.

Brevemente el proceso es el siguiente: cada institución gubernamental comprendida en el Sector Público no Financiero presenta su proyecto de presupuesto, la DGP prepara el proyecto de presupuesto nacional, lo somete a consideración de la Asamblea Legislativa quien lo estudia y lo aprueba con las enmiendas que considere necesarias; al aprobarse la Ley las diferentes entidades son las responsables de su ejecución; las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias durante la ejecución de la Ley de Presupuesto

2.18.3.1 Formulación Presupuestaria

Se considera que es la primera fase, sin embargo para poder realizarla de mejor manera es necesario hacer un análisis de los resultados obtenidos en la ejecución del presupuesto del ejercicio fiscal vigente y anterior, cumple con el propósito de identificar las debilidades que se pudieron presentar para poder aplicar las medidas correctivas pertinentes en presupuestos futuros y evitar dejar sin recursos a las diferentes carteras del Estado.

²⁹ Ministerio de Hacienda, “Panorama del Presupuesto General de la Nación 2010”, p. 3

Esto estudio de presupuestos fiscales anteriores, permiten tener una mayor certeza de la asignación de los respectivos presupuestos y tener bases firmes previo a estudios técnicos.

Esta formulación requiere una serie de procesos que le competen al Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, quien a su vez cuenta con la Dirección General del Presupuesto³⁰ a quien le corresponde:

- Proponer al Ministro de Hacienda los lineamientos de la Política Presupuestaria para cada ejercicio financiero fiscal, en base a las estimaciones de disponibilidad de recursos financieros, a los resultados de ejercicios anteriores, a los objetivos del Gobierno y al Programa de Inversión Pública.
- Analizar los Proyectos de Presupuestos Institucionales del Sector Público y proponer los ajustes que considere necesarios conforme a la Política Presupuestaria aprobada por el Consejo de Ministros y las obligaciones de la Ley de las respectivas instituciones.
- Planificar, dirigir y evaluar el desarrollo del Proceso Presupuestario.
- Proporcionar asistencia técnica a las entidades del Sector Público regidas por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI).
- Conducir, normar y realizar los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación presupuestaria del Sector Público, en coordinación con las entidades correspondientes.
- Intervenir en los ajustes y modificaciones a los Presupuestos de acuerdo con las atribuciones que le señale la Ley AFI, así como evaluar la ejecución parcial y final de los Presupuestos, aplicando las Normas y Principios establecidos en la misma Ley, su Reglamento y las Normas Técnicas respectivas.

³⁰ http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/LAIP-NormativaInterna/Calidad/Manual_de_la_Calidad-E8.pdf

- Presentar al Ministro de Hacienda en forma periódica, informes de gestión de los resultados físicos y financieros de la ejecución presupuestaria, incluyendo recomendaciones de medidas correctivas a desviaciones.
- Difundir según corresponda la normativa técnica y metodológica desarrollada en la modernización de la Administración Financiera Integrada, así como la actualización de la misma.
- Propiciar la divulgación de información en materia fiscal en el ámbito de la cultura presupuestaria en particular y de las finanzas públicas en general.
- Cumplir la política y los objetivos de la calidad, así como con lo establecido en los documentos del Sistema de Gestión de la Calidad.
- Cumplir con lo establecido en el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información.
- Proponer mejoras a los procesos de trabajo

2.18.3.2 Aprobación

En esta es etapa se podría presumir, que es meramente política debido a que se involucra todos los partidos que obtuvieron un escaño conformando la Asamblea Legislativa. Pues a ellos corresponde la sanción del documento presupuestario.

2.18.3.3 Ejecución y Seguimiento

En esta etapa se hacen la transferencia monetaria de manera extractada durante el correspondiente año fiscal, a efecto de llevar a cabo las acciones y procesos previstos en el Plan de Trabajo y lograr en buen término los objetivos planteados en el respectivo Presupuesto aprobado.

2.18.3.4 Evaluación

Durante esta fase comprende el acompañamiento de la ejecución presupuestaria a través de la verificación de los resultados parciales que se van obteniendo durante el año fiscal del presupuesto correspondiente. Así

como también el respectivo análisis al finalizar este período con la finalidad de la transparencia con la que se manejaron dichos fondos. Este control permite implementar las medidas correctivas oportunas, evitar la malversación de fondos y cualquier movimiento fuera de la ley.

2.19 PRESUPUESTO POR ÁREAS DE GESTIÓN

En El Salvador, se implementa el enfoque de presupuesto por áreas de gestión, el cual surgió producto del proceso de modernización de la Administración Financiera Integrada (AFI), y es “concebido con la perspectiva de racionalizar las decisiones en materia presupuestaria para un manejo transparente ordenado y disciplinado del ingreso y gasto público en su aplicación considera los siguientes elementos:

- a) Vincular los propósitos con los recursos en la presupuestación, lo cual significa que la asignación de recursos se sustenta en los propósitos establecidos en los planes anuales de trabajo.
- b) Simplificar la estructura presupuestaria, creando las Unidades Presupuestarias, que se utilizan como niveles para asignar los recursos.
- c) Cumplir con los principios presupuestarios básicos, es decir con una serie de reglas las cuales permiten un proceso eficiente de asignación de los recursos públicos así como la correspondencia entre dicha asignación y su ejecución.
- d) Otorgar mayor participación a las unidades ejecutoras del sector público bajo el criterio de centralización normativa y descentralización operativa, con lo cual dichas unidades ejecutoras adquieren mayor protagonismo y control en la administración de los recursos.
- e) Diferenciar la metodología presupuestaria de las empresas públicas, la cual cuenta con una normativa específica. El enfoque de presupuesto por áreas de gestión implica una nueva forma de ver la gestión presupuestaria, la cual comprende las actividades de formulación,

ejecución y evaluación del presupuesto, que son ejecutadas por cada una de las instituciones del sector público.

El enfoque de presupuesto por áreas de gestión implica una nueva forma de ver la gestión presupuestaria, la cual comprende las actividades de formulación, ejecución y evaluación del presupuesto, que son ejecutadas por cada una de las instituciones del sector público.

2.20 ÁREAS DE GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El presupuesto público está distribuido en siete áreas de gestión, establecidas de la siguiente manera:

- a) **Conducción Administrativa del Gobierno** Son los servicios generales que normalmente debe proveer el Estado, para el normal funcionamiento de la sociedad, tales como: defensa de la soberanía nacional, relaciones internacionales, administración y fiscalización de las Hacienda Pública, legislación y otras.
- b) **Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana** Son las acciones orientadas a garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de la población y a salvaguardar su integridad, comprende además la recuperación de la población delictiva.
- c) **Desarrollo Social** Incluye todo las acciones que realiza el Gobierno para mejorar la calidad de vida de la población, en especial la más pobre, a fin de incorporarla a la corriente de progreso. Comprende los servicios siguientes: educación, salud pública y asistencia social, trabajo y previsión social, vivienda y desarrollo urbano.
- d) **Apoyo al Desarrollo Económico** Forman parte de esta área de gestión: las acciones de regulación y control, fomento e investigación de tecnologías que mejoren la producción y productividad de las empresas.

Se considera como parte del apoyo económico, el mantenimiento y ampliación de la infraestructura para el mejor desempeño del sistema productivo.

- e) Deuda Pública Es componente de esta Área, el manejo de la deuda pública, en lo relacionado con sus servicios, tanto en el mercado interno como externo, la exploración de ofertas financieras más convenientes y la orientación del flujo financiero hacia inversiones de alta calidad.
- f) Obligaciones Generales del Estado Representa los recursos financieros destinados a los aportes, cuotas, subsidios y subvenciones, y otros compromisos que el Gobierno debe de atender de conformidad a la legislación vigente.
- g) Producción Empresarial Pública Abarca la producción de bienes y servicios a cargo de las empresas públicas para la satisfacción de necesidades del mercado nacional.

2.21 LA PROGRAMACIÓN ECONÓMICA Y LA LEY DE PRESUPUESTOS

Junto a los efectos generales que ha pretendido, para el Presupuesto la expansión del gasto público y su diversificación, un aspecto concreto ha merecido mayor atención: el de las relaciones y posible subordinación de la Ley de presupuestos a las leyes previas que fijan programas de gastos o que en décadas anteriores aprobaban planes económicos globales. Surge la duda de si la ley del plan vinculaba a la de presupuesto o por el contrario, ésta podía negar los créditos necesarios para la aplicación de aquella, alterando por ende sus previsiones.

Basándonos en la no primacía ninguna de las dos normas respecto a la otra, aun teniendo un cometido específico limitado, la única conclusión aceptable

debe de ser la de mantener los efectos de la Ley de Presupuestos respecto a la Ley del Plan, en términos idénticos a los que despliega con respecto a cualquier otra ley preexistente.

Atendiendo a la división entre obligaciones económicas o financieras y obligaciones de pago, es obvio que si la ley aprueba el programa es susceptible de hacer nacer obligaciones económicas, la efectividad queda pendiente de que exista crédito presupuestario para atenderlas. De manera que sólo la Ley de presupuesto permite que una obligación económica para la HP pueda hacerse efectiva, mediante la realización del correspondiente gasto en ella previsto de acuerdo con el procedimiento administrativo de ejecución de presupuestos.

Cuestión diferente a la pretendida vinculación de la Ley de presupuesto por la que aprobó el programa, es la de que ésta, en cuanto ley dotada de plena vigencia, sí obliga al ejecutivo, por lo que a la hora de elaborar los presupuestos no puede sustraerse este último a la inclusión de los créditos necesarios para su aplicación. Hoy ordenados los gastos por programas, es obvio que las previsiones presupuestarias han de ajustarse a los programas vigentes y al conjunto del ordenamiento.

Si no fuese así, y se esgrimiera que el ejecutivo puede suprimir del Proyecto de Ley créditos o cuantías indispensables para financiar gastos ya previstos por una ley anterior, se estaría dotando al ejecutivo de potestad para una derogación espuria e impropia del ordenamiento vigente, al poder dejar sin aplicación una ley existente años tras años.

Distinta de esa supeditación del ejecutivo a las leyes preexistentes es la posibilidad de que la Ley de Presupuestos, aun incluidos por el Gobierno los créditos necesarios para cumplirlas, no aprueba esas dotaciones. En tal

caso, no es defendible que las Cortes estén vinculadas por la legislación anterior, dado el carácter de la Ley de Presupuestos como ley plena, sin perjuicio de que al negar los créditos para la efectividad del ordenamiento vigente, sin haberlo modificado, pudiera incurrirse en supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por los daños directos que esa actuación provocara o bien que el interesado que obtuviera el reconocimiento de su derecho pudiera hacerlo efectivo mediante la ejecución de sentencias.

2.22 LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

La prórroga de los presupuestos cubre el vacío normativo que puede producir la acotación anual de la ley de presupuestos, evitando que se paralice la actividad económica del Estado, sin perjuicio de lo cual, plantea dos cuestiones relevantes: el plazo para el que se confiere la prórroga y el alcance de lo que se prorroga.³¹

Si la regla de la anualidad en la aprobación del presupuesto no fuera flexible se impediría la realización de gastos públicos en el ejercicio presupuestario si el 1 de enero no estuviera vigente la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año. Para solventar este problema está prevista la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, como excepción a la anualidad en la aprobación del presupuesto.

El plazo de prórroga aparece precisado en la propia “hasta la aprobación de los nuevos”, esto es, la prórroga es indefinida, lo que resulta más lógico y correcto que otras posibilidades, como la prórroga trimestral o cuatrimestral. A pesar del carácter indefinido de la prórroga, no resulta conveniente que los presupuestos se prorroguen continuamente, en lo que se conoce como

³¹ González R. José Manuel, “cuerpo de administrativo” volumen 2, Editorial Mad S.L., España, pp. 339-341

prórroga de la prórroga, puesto que esta situación implica un importante déficit democrático y, de producirse, el Gobierno de turno debería presentar su dimisión, convocando nuevas elecciones, ante la evidente falta de apoyo parlamentario.

2.23 LOS GASTOS PLURIANUALES

La satisfacción de las necesidades colectivas puede requerir la realización de gastos públicos que se desarrollen temporalmente a lo largo de varios ejercicios presupuestarios, lo que conlleva la exigencia de abordar el tratamiento presupuestario de los gastos públicos de carácter plurianual también llamados compromisos de gasto para ejercicios futuros, que debe adaptarse a la anualidad presupuestaria.

Debe tenerse en cuenta que el carácter plurianual del compromiso de gasto no significa necesariamente una duración superior al año, sino que, aun siendo inferior a doce meses, ha de extenderse al menos a parte de dos ejercicios presupuestarios, es decir, de dos años naturales.

Por otro lado, dentro de los gastos plurianuales han de distinguirse:

- Los de duración indefinida, respecto de los que puede ser conocido el importe de la prestación en cómputo anual, pero no el número de anualidades. Este tipo de gastos se han admitido siempre en la práctica administrativa.
- Los de duración e importe determinados, que proceden de obligaciones cuya prestación total, perfectamente determinada, se distribuye en varios ejercicios también prefijados. La aprobación y el compromiso relativos a estos gastos se hacen por su importe total por el ordenador del gasto, aunque su ejecución se prolongue en el tiempo.

2.24 ÁMBITO DE APLICACIÓN, NATURALEZA Y CONTENIDO GENERAL DEL PRINCIPIO

En primer lugar, en cuanto al ámbito de aplicación del principio, se extiende a todas las administraciones públicas, yendo más allá del ámbito meramente estatal y obligando también a las comunidades autónomas y corporaciones locales. Ello es consecuencia de la propia naturaleza.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la naturaleza y contenido general del principio de sostenibilidad presupuestaria, este debe ser entendido como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros. Se trata de una referencia más programática que normativa, que permite incluir al principio entre los de naturaleza económica, pues actúa como elemento de apoyo a la solidez del modelo productivo que, tras los efectos de la crisis, necesita de un impulso especial.

En efecto, por una parte, la introduce un concepto difícil de interpretar como es el de capacidad para financiar, que no es totalmente ajeno al gasto público, pues también se utiliza en la normativa de estabilidad presupuestaria. Desde esta perspectiva, podría afirmarse que las finanzas públicas serán sostenibles presupuestariamente cuando los ingresos obtenidos sean capaces de financiar los gastos a llevar a cabo según el criterio seguido a efectos de estabilidad presupuestaria.

Por otra parte, lo que se debe ser capaz de financiar son los compromisos de gasto y, de nuevo, la norma que se está comentando genera confusión al respecto. El compromiso de gasto, en sentido técnico, es una de las fases del procedimiento de ejecución del gasto público, consistiendo en el acto administrativo mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los

trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable.

Por último, la definición de la sostenibilidad presupuestaria se complica más si cabe al atribuirse a los compromisos de gasto el carácter de presentes y futuros. Al respecto, aunque tras la introducción del criterio de estabilidad presupuestaria se deban valorar las cuentas públicas con un horizonte plurianual, sin embargo, no debe olvidarse que en nuestro país continúa en vigor el régimen del presupuesto anual, por lo que si ya resulta difícil asegurar la financiación de los gastos del presupuesto en vigor o del que se tenga que elaborar para el ejercicio siguiente, resultará prácticamente imposible garantizar todos los compromisos de gasto futuros en sentido amplio.

Para asegurar el cumplimiento de gastos que pueden afectar a diversos ejercicios, como la cláusula prevista constitucionalmente que se refiere a los créditos presupuestarios destinados al pago de intereses y a la amortización del principal de la deuda pública, que se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión; o como la técnica de los gastos plurianuales o compromisos de gasto para ejercicio futuros de los artículos, reservada para la satisfacción de las necesidades colectivas que pueden requerir la realización de gastos públicos que se desarrollen temporalmente a lo largo de varios ejercicios, aunque adaptados a la anualidad presupuestaria.

2.25 INSTRUMENTOS PARA LA CONSECUCCIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD PRESUPUESTARIA.

En la ley se prevén cuatro herramientas que se supone coadyuvarán al efectivo cumplimiento del principio:

1. La política de racionalización y contención del gasto adecuada a la estabilidad presupuestaria.
2. La actuación de las administraciones públicas y su incidencia en la sostenibilidad presupuestaria.
3. La cooperación con otras administraciones públicas.
4. El Plan de austeridad de la Administración General del Estado

1. Para garantizar la sostenibilidad presupuestaria, las administraciones públicas aplicarán una política de racionalización y contención del gasto y se adecuarán a los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad y eficacia, en los términos definidos en la normativa de estabilidad presupuestaria. La primera herramienta, pues, sádicamente a través del estricto cumplimiento de los principios derivados de la normativa de estabilidad presupuestaria. Como es fácilmente comprobable, este primer instrumento al servicio del principio de sostenibilidad presupuestaria se diluye en el de estabilidad y la observancia de sus exigencias, por lo que no queda sino remitirse a lo indicado respecto al mismo vincula a la obligación de aplicar políticas de racionalización y contención del gasto.

2. En segundo lugar, se establecen, respectivamente, dos medidas que relacionan la actividad normativa y de aplicación y desarrollo de las normas, y la propia actividad de gasto de las administraciones públicas con el principio de sostenibilidad.

Ello supone que cualquier actuación normativa o de aplicación de las normas llevadas a cabo por los órganos competentes deberá incluir una referencia expresa a que cumplen con el principio de estabilidad, y por ende, con el de sostenibilidad presupuestaria. Nada dice la ley si esta cautela debe plasmarse en un informe específico adjunto a los trabajos legislativos o normativos o a los expedientes administrativos, y tampoco se establece que

será causa de nulidad de la disposición o del acto, contrato o convenio la ausencia de la valoración requerida; por tanto, podemos considerar esta medida dentro de las calificadas como normas imperfectas, al carecer de sanción específica en caso de incumplimiento.

3. Por otra parte, todo gasto ha de ser evaluado atendiendo a los principios de eficiencia y simplificación de los servicios prestados, incentivando la productividad del sector público, y especialmente, el Estado debe promover la colaboración entre las administraciones públicas para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

4. Se trata de dos medidas distintas que tienden a la misma finalidad: el logro del principio de eficiencia, que junto al de economía están vigentes con relación a la actividad financiera de los entes públicos.

2.26 INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

La doctrina es unánime al sostener que la interpretación jurídica, en general, responde a un proceso lógico a través del cual se atribuye un significado a una norma o se describe el sentido de sus enunciados.

Desde una perspectiva más amplia, se ha dicho que la interpretación también comprende la obtención de nuevas normas por medio del procedimiento analógico para regular casos no previstos. De igual manera, es pacífica la doctrina que establece la utilidad de la interpretación como medio idóneo e inevitable por el cual el operador jurídico puede determinar el sentido de la norma cuando surgen dudas referentes a su significado.

Desde este punto de vista, tradicionalmente se ha clasificado la técnica de la interpretación tomando en cuenta diferentes criterios, que no es tarea de este trabajo abordarlos, pero sí señalar que, dicha clasificación tradicional se

refería única y exclusivamente a las reglas utilizadas para la interpretación de la ley, (gramatical, sistemática, teleológica e histórica).

No obstante que dichas reglas responden al objetivo que se ha mencionado, de buscar el sentido de la norma cuando surjan dudas sobre su significado; tratándose de la Constitución, éstas se perfilan como insuficientes, ya que existe una diferencia sustancial en cuanto a su estructura normativa (carácter abierto de la norma constitucional frente a la precisión requerida para la norma legal), en cuanto a los intérpretes y a la finalidad concreta que se persigue. De allí que el método deba ser diferente.

Concretamente, respecto de la interpretación estrictamente constitucional, se puede señalar que, la Constitución requiere se le interprete sin olvidar que se trata de un todo orgánico, lo que supone que "un precepto constitucional particular no puede interpretarse considerándolo aislado y en sí mismo. Está colocado en conexión de sentido con los restantes de la Constitución que representan una unidad interna".

Por ello, la doctrina ha reconocido la necesidad de adoptar otras técnicas distintas de las clásicas que respondan a las particularidades de la norma constitucional que, por esencia, deja espacios abiertos para la movilidad de las fuerzas políticas, como indicara Hesse. Siguiendo a este último autor, hoy en día, parece existir una serie de principios inherentes a la interpretación de la Constitución, los cuales queremos dejar enunciados: 1) El principio de unidad de la Constitución, 2) El principio de concordancia práctica, 3) El principio de corrección funcional; y, 4) El principio o criterio de eficacia integradora.

Tales principios se consideran como los más idóneos para interpretar la Constitución, ya que, al ser construidas tomando como base sus

peculiaridades, coadyuvan a su finalidad de hallar un sentido "constitucionalmente correcto a través de un procedimiento racional y controlable", creando de este modo certeza y previsibilidad jurídicas. Y es que, continuando con Hesse, ante un cambio de circunstancias se vuelve imprescindible la interpretación de la norma, que puede producir una significación diferente de la original.

Esto se produce, según este autor, citando jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán, "cuando en un ámbito surjan hechos nuevos, no previstos, o bien cuando hechos conocidos, como consecuencia de su inserción en el curso general de un proceso evolutivo, se muestran con un nuevo significado o en una nueva relación".

2.26.1 Fundamento Jurídico

En este apartado de se dará a conocer el sustento legal del tema objeto de investigación que como se ha ido adelantando principalmente consistirá en el abordaje del análisis de los efectos ulteriores de las Sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010 -27 -2010 -28 – 2010, 15 -2011 -38 -2011, y 9-2014, de inconstitucionalidad emitidas por la Sala de lo Constitucional han impactado en el Principio de Especialidad Presupuestaria y su estructura política de nuestro país, cómo estas sentencias de inconstitucionalidad, han modificado el Principio de Especialidad Presupuestaria y cuáles son los efectos ulteriores de estas Sentencias. Teniendo el contenido a analizar de cada sentencia de inconstitucionalidad emitía por la Corte Suprema de Justicia.

2.26.2 Análisis Jurisprudencial.

Ha de apuntarse que la selección de las sentencias que serán analizadas, no ha sido al azar, o de forma accidental, sino que como investigadores se han establecidos cuatro criterios de selección:

- a) **La opinión pública:** Es el medio más sencillo para detectar probables jurisprudencias relevantes; ligada la opinión pública, a la historia nacional, puede ser de utilidad al indicar algún tema que por un espacio temporal, acaparó la atención de todos, y que han tenido trascendencia autentica.

- b) **La doctrina:** Los doctrinarios y académicos, suelen estar al tanto de cualquier modificación trascendente; constituyen así, otro elemento revelador, pues si han tratado, destacado o debatido reiteradamente la materia de una sentencia, puede decirse que tiene relevancia.

- c) **Reformas constitucionales y legales:** Se han emitido sentencias por medio de la cual el legislador se ha apoyado para la reforma normativa. Suele ser uno de los elementos más seguros de que esa sentencia influyó en el cambio del sistema jurídico y presupuestario. Si bien es cierto que por medio de estas sentencias se realizan reformas constitucionales, han permitido que se analicen, estructuralmente los procedimientos presupuestarios.

- d) **Efectos de las sentencias de inconstitucionalidad:** Los efectos ulteriores de estas sentencias en estudio han sido de gran trascendencia, porque han confirmado la delimitación de cada uno de los órganos, es decir el rol que tiene en la elaboración ejecución y posterior aprobación y el papel que desempeña el Ministerio de Hacienda.

2.26.2.1 Sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010-27-2010-28-2010

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las catorce horas con quince minutos del día veinticinco de agosto de dos mil diez. Los presentes procesos acumulados han sido promovidos: el primero 1-2010, por los ciudadanos Ramiro Peña Marín y Wilmer Humberto Marín

Sánchez, ambos abogados y de este domicilio, y los restantes 27-2010 y 28-2010, por el ciudadano Enrique Borgo Bustamante, abogado, del mismo domicilio, a fin de que estos Tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicios en su contenido, de los arts. 2 y 6 del Decreto Legislativo n° 167, de 6-XI-2009, publicado en el Diario Oficial n° 233, Tomo 385, de 11-XII-2009, que contiene la Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2010 (LP 2010), y art. 45 inc. 2° del Decreto Legislativo n° 516, de 23-XI-1995, publicado en el Diario Oficial n° 7, Tomo 330, de 11-I-1996, que contiene la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (LOAFI), por supuesta contradicción con los arts. 86 inc. 1°, 131 ord. 8°, 167 ord. 3°, 227 inc. 1° y 229 Cn.

Tal como establece nuestra Constitución establece un equilibrio de potestades entre los Órganos Legislativo y Ejecutivo, en lo que relaciona al presupuesto de la Administración Pública. Asimismo, se representaron a los principios presupuestarios que fundamentan su pretensión de inconstitucionalidad. En relación con el principio de legalidad presupuestaria, los demandantes se refirieron primero a la función financiera, por la cual se entiende la potestad de la Asamblea Legislativa de aprobar la estructura de los ingresos y gastos del Estado, la cual comprende la potestad tributaria y la facultad de aprobar el presupuesto de la Administración Pública y sus reformas.

En nuestro país mostraron el principio de legalidad presupuestaria postula que la aprobación del presupuesto y sus reformas pertenece exclusivamente a la Asamblea Legislativa y debe hacerse por ley formal; es decir, que existe reserva de ley al respecto art. 131 ord. 8° Cn. Tal reserva añadieron significa que el legislador debe instituir su regulación y no puede remitirla a otras fuentes formales del Derecho distintas de la ley y menos aún, a actos de

naturaleza administrativa como un decreto o acuerdo emanado del Presidente de la República o del Consejo de Ministro.

Es decir en El Salvador presentaron la Constitución ubica a los tres Órganos fundamentales del Estado en un plano de igualdad y, habida cuenta de que el régimen de gobierno es “presidencialista”, tanto los titulares del Legislativo como los del Ejecutivo son funcionarios de elección popular, por lo que cuentan con legitimación democrática directa y representan al pueblo. Esta legitimación de los diputados es el apoyo de la reserva de ley en materia presupuestaria.

El principio de especialidad presupuestaria según los actores postula que al Órgano Legislativo no sólo le corresponde aprobar el monto global del gasto público, sino que debe especificar las diferentes líneas de gasto. Como sostiene Juan Martín Queralt, dicho principio aglomera el sentido de la autorización parlamentaria al Ejecutivo, en cuanto a que ésta no se consigue en forma genérica e indeterminada, sino concretando el monto máximo que pueden alcanzar los fondos dirigidos a cubrir cada finalidad. De conformidad con este principio afirmaron, la autorización legislativa implica limitaciones que operan en el curso de la ejecución presupuestaria, entre las cuales, según la doctrina, se descubren la cualitativa y la cuantitativa. El Parlamento faculta la cuantía del gasto a realizarse por el Ejecutivo mediante el presupuesto, con una favorable desagregación, indicando las líneas concretas de gasto. Así, el Ejecutivo, al disponer de los créditos presupuestarios, ha de hacerlo con la finalidad prescrita para cada uno de ellos, de manera que, aunque el crédito resulte holgado, no se pueda utilizar para atender otras necesidades si no es siguiendo determinados expedientes; y viceversa, si surge una necesidad que no tiene crédito en el presupuesto, no se puede satisfacer si no es mediante la creación de un expediente de creación de crédito para esa necesidad específica. Este

principio se encuentra en nuestra Constitución en los dos primeros incisos del art. 228.

Señalar la parcialidad del contexto de la anterior interpretación es un estado necesario para dotar a la nueva decisión de fuerza argumental y para que satisfaga el estándar de justificación que el cambio de jurisprudencia reclama. En estos casos, la delimitación del grado del error pasa por analizar si la decisión previa (o precedente) no ha tomado en consideración la eventual concurrencia de otra disposición constitucional que varíe el contexto normativo sobre el cual se basó el pronunciamiento.

Tampoco quiere ello decir que la decisión que haya de tomarse en el cambio de precedente sea la única correcta, sino que cuando menos pueda considerarse admisible dentro de los límites y presupuestos normativos constitucionales íntegramente considerados. Finalmente, como último aspecto conceptual, se expondrá una breve noción de presupuesto y de la ley que lo contiene. Según la corriente dualista, el presupuesto solamente es ley en sentido formal, es decir, reviste formalmente el carácter de ley, aunque materialmente no se trata de una norma general, impersonal y abstracta. Entonces, la Ley de Presupuesto no opera como condición de la acción estatal, sino que simplemente implica una opinión política del Legislativo sobre la idoneidad de la estimación previa y la conveniencia de las sumas que se indican como gasto público.

2.26.2.2 Sentencia de Inconstitucionalidad 15-2011-38-2011

Los presentes procesos acumulados han sido promovidos: el primero Inc. 15-2011, por los ciudadanos Ramiro Peña Marín y Wilmer Humberto Marín Sánchez, con el fin de que se declare la inconstitucionalidad de las partidas de gastos imprevistos y los arts. 11, 14 y 15 de la Ley de Presupuesto General del Estado para el Ejercicio Financiero Fiscal del año 2011,

contenida en el D. L. n° 514, de 18-XI-2010, publicado en el D. O. n° 230, tomo 389, de 8-XII- 2010 (en lo sucesivo “LP-2011”), por la supuesta contradicción con lo establecido en los arts. 86, 131 ord. 8° en relación con el 228, 167 ord. 3°, 225, 227 y 229 de la Constitución (en adelante “Cn.”); y, el segundo Inc. 38-2011, por el ciudadano Enrique Borgo Bustamante, para que se declare la inconstitucionalidad de las partidas presupuestarias previstas en la LP-2011, por medio de las cuales la Asamblea Legislativa: **(i)** redujo el presupuesto del Órgano Judicial en forma global; **(ii)** delegó en dicho órgano del Estado la decisión de determinar sobre cuáles créditos solicitados se harían los ajustes correspondientes; y **(iii)** aumentó las partidas presupuestarias de otros órganos e instituciones para alterar el proyecto que el Consejo de Ministros inicialmente le propuso y crear nuevas partidas que no aparecían en la iniciativa de ley exclusiva del citado Consejo; ello por la aparente incompatibilidad con lo prescrito en los arts. 86 inc. 1°, 167 ord. 3°, 182 ord. 13° y 227 Cn.

Cuando la creación de partidas de gastos imprevistos vulnera el principio de especialidad presupuestaria art. 131 ord. 8° Cn., así como el contenido del art. 228 Cn., atendiendo a que los fondos públicos sólo pueden aprobarse cuando se destinan a una finalidad específica; **(ii)** el art. 11 LP-2011 es incompatible, por una parte, con el principio de especialidad presupuestaria el cual deriva del principio de reserva de ley presupuestaria arts. 131 ord. 8°, 167 ord. 3° y 229 Cn., y, por la otra, con el principio de indelegabilidad de funciones arts 86, 131 ord. 8° y 227 Cn. la reducción del presupuesto del Órgano Judicial en forma global; la delegación en dicho órgano de Estado de la disposición de determinar a cuales créditos solicitados se hacen los ajustes correspondientes, y el aumento de las partidas presupuestarias de otros órganos e instituciones, alterando el proyecto que el Consejo de Ministros inicialmente propuso, o la creación de nuevas partidas que no aparecían en la iniciativa de ley exclusiva del citado Consejo.

Por tanto, tal como recién se acaba de anunciar, se expresarán algunas consideraciones generales relativas al control de constitucionalidad de las actuaciones de la Asamblea Legislativa en el proceso de formación de ley, así como a los principios constitucionales que rigen dicho trámite, y se analizará el proceso específico de elaboración del presupuesto del Órgano Judicial y, con base en ello, se analizará la supuesta inconstitucionalidad de las actuaciones específicas cuya constitucionalidad cuestiona el demandante del proceso de Inc. 38-201. Hablamos también del principio del equilibrio presupuestario constituye un mandato de optimización, pues exige que los ingresos deban ser suficientes para financiar los gastos públicos hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado. De esta forma, y aplicado al proyecto del presupuesto del Judicial, la consulta que en términos generales hace el Legislativo a la Corte Suprema de Justicia le permite a esta examinar si las necesidades que había identificado en el proyecto en cuestión podrán ser satisfechas, a pesar de los ajustes que la Asamblea pretende hacer. En otros términos, si la Asamblea estableciera al detalle y con precisión los gastos que deben ser modificados, no se le permitiría a la CSJ equilibrar los fondos que recibiría con las erogaciones previstas, de manera que no tendría margen de acción para determinar si con las cantidades que recibirá será posible cumplir con los fines que pretende alcanzar, y la “consulta” sería únicamente un formalismo sin incidencia operativa para resguardar la independencia presupuestaria del Judicial.

También es importante mencionar El Principio de unidad de caja o de no afectación. En el Derecho presupuestario se suele distinguir el principio de unidad de caja del principio de no afectación. Para ello, se ha sostenido que este último implica que los ingresos de un ente público deben emplearse indistintamente para financiar sus gastos públicos. Además, se arguye que el primero hace posible la no afectación y sirve principalmente para

conseguirla. El principio de unidad de caja se concreta, por una parte, en la imposición de que los ingresos públicos conformen un solo fondo, y, por otra, en la prohibición de la afectación específica de tales ingresos. Esa posibilidad interpretativa se fundamenta en las excepciones a la no afectación que el art. 224 inc. 2º Cn. prevé: los ingresos al servicio de la deuda pública y los donativos en lo relativo a los propósitos del donante.

2.26.2.3 Sentencia de Inconstitucionalidad 09-2014

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas con cuarenta y un minuto del día veintisiete de agosto de dos mil catorce. El presente proceso de inconstitucionalidad fue iniciado por demanda presentada por los ciudadanos Enrique Borgo Bustamante, Ángel Góchez Marín, Abraham Rodríguez, José Domingo Méndez y Roberto Enrique Rubio Fabián, mediante la cual solicitaron que se declare la inconstitucionalidad, por una parte, de las disposiciones de la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública para el ejercicio fiscal 2014, publicada en el Diario Oficial n° 225, tomo 401, de 2-XII-2013 (en lo sucesivo “LP- 2014”), que crean partidas presupuestarias para Líneas de Trabajo de Gastos Imprevistos; y, por el otro, del art. 10 de la citada ley; por la supuesta violación a los principios de especialidad presupuestaria, de transparencia y de universalidad, al principio del paralelismo de las formas, así como del derecho de acceso a la información pública, todos ellos contenidos en los arts. 131 ord. 8º, 142, 167 ord. 3º y 229 Cn. En este caso de la demanda, en síntesis, los actores sostuvieron que las disposiciones objeto de control vulneraban los principios de especialidad presupuestaria, de transparencia y de universalidad, el principio del paralelismo de las formas, así como el derecho de acceso a la información pública, todos ellos contenidos en los arts. 131 ord. 8º, 142, 167 ord. 3º y 229 Cn.

Se trata de interpretar que, para el tribunal, este era un porcentaje bajo del presupuesto nacional, afirmación que ellos no comparten. Explicaron que entre ese caso y el que ahora cuestionan hay una diferencia: según ellos, “ahora no le señala límite alguno a la Asamblea, simplemente delega su facultad de aprobar el Presupuesto de la Nación en forma ilimitada y ahora cada ministerio está autorizado para trasladar fondos de las partidas con finalidad específica, así aprobadas por el órgano legislativo y trasladarlos a las partidas para gastos imprevisto. En lo atinente al principio de transparencia y al derecho de acceso a la información, los actores se limitaron a formular consideraciones teóricas y abstractas. Aquí no fue aducido ningún argumento relevante que justificara cómo debía ser contrastada la normativa impugnada con el principio y derecho aludidos. Por ello, la pretensión en este punto se declaró improcedente por auto pronunciado en este proceso el día 14-V-2014. Por su parte, en su intervención, la Asamblea Legislativa expresó que la creación de las partidas para gastos imprevistos está justificada y, por ello, es constitucional per se. Dijo que el Ejecutivo debe tener la flexibilidad y rapidez necesarias para que pueda hacerle frente a gastos urgentes”. Siguió señalando que, en cada ejercicio fiscal, es posible que las instituciones estatales puedan verse en la necesidad de afrontar situaciones que puedan calificarse como “imprevistas”, para lo cual es necesario disponer de una previsión presupuestaria que les permita afrontarlas.

Finalmente, es necesario aclarar los efectos de esta sentencia. Para ello debe tomarse en cuenta que las partidas para gastos imprevistos es necesaria y conveniente. Los fondos asignados a esta unidad presupuestaria están destinados a sortear las vicisitudes que, por causa natural o cualquier circunstancia, impidan la obtención u optimización de los fines constitucionales que persigue el Estado. En cada ejercicio fiscal, las diferentes instituciones estatales pueden verse obligadas a afrontar

situaciones que, dentro de su marco de atribuciones y competencias, puedan calificarse de “imprevistos.”

2.27 ANÁLISIS DE CASO

A partir del años 2010 la Sala de lo Constitucional ordenó suspender las transferencias para “gastos imprevistos” entre carteras del Estado y ordenó a la Asamblea Legislativa especificar, con “precisión y claridad”, en qué se usarían esos fondos públicos. La Asamblea Legislativa deberá especificar aunque sea “mínimamente” la noción de qué debe entenderse por “gastos imprevistos” para que esas partidas del Presupuesto General de la Nación tengan validez, según lo ordenó la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

Por unanimidad los Magistrados, declararon inconstitucionales las secciones de la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública de los años 2010, 2011 y 2014 que creaban partidas presupuestarias para líneas de trabajo de gastos imprevistos, partida secreta y la transferencia de fondos a otras carteras del Estado.

Óscar Armando Pineda, Florentín Meléndez, Sidney Blanco, Rodolfo González y Sonia Barillas de Segovia firmaron la sentencia que obligó al Órgano Legislativo a “determinar con precisión y claridad” los alcances de los imprevistos para 22 dependencias gubernamentales. Este año se presupuestaron \$7,926,205 para “gastos imprevistos” de las carteras estatales. La Sala en ese entonces aclaró que su sentencia no afectaría la validez de las transferencias que ya se habían realizado.

Sin embargo, desde ese momento, se vetaron las transferencias para imprevistos, “mientras la Asamblea Legislativa no haya indicado los parámetros” que especifiquen el porqué de esos gastos. También se prohibió

transferir fondos de “las partidas de gastos imprevistos de un Ramo de la Administración hacia otras partidas de la misma clase”. El objetivo, según argumentaron, es que las carteras del Estado no decidan por “arbitrio o discrecionalidad” qué gastos son considerados como imprevistos.

Según la Sala de lo Constitucional, las asignaciones de gastos imprevistos de ese año violaban el Principio de Especialidad Presupuestaria, es decir, la obligación que tienen los diputados no sólo de aprobar la totalidad de los gastos del Estado, sino de especificar en qué se van a gastar esos fondos, en línea con una debida planificación. La sala consideró que el respeto a este principio “permite inquirir cualquier maniobra estatal tendente a desviar los fondos o modificar los montos, los sujetos y los destinos de las asignaciones”.

CAPITULO III
PRESENTACIÓN DE LAS
HIPÓTESIS

Objetivos Generales 1:

- Determinar características del Principio de Especialidad Presupuestaria en las sentencias de la Sala de lo Constitucional en las resoluciones emitidas de las partidas de gastos de imprevistos.

• Hipótesis General 1

H1: Las sentencias 9-2014, 15-2011-38-2011, 1-2010-27-2010-28-2010, emitidas por la Sala de lo constitucional han preservado el Principio de Especialidad Presupuestaria, en cuanto a las transacciones realizadas entre los diferentes Ramos de la Administración Pública, por lo que en base a dichas afirmaciones mantiene que corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar el monto global de los gastos del Estado, y a la vez especificar como se va a asignar acorde a las diferentes actividades que se van a desarrollar para el año fiscal asignado respectivamente.

Definición Conceptual	Definición Operacional	Variable Independiente	Indicadores	Variable Dependiente	Indicadores
Principio de Especialidad presupuestaria: Criterio que exige que el gasto aprobado se encuentre identificado concretamente desde el punto de vista de su finalidad, cuantía y período de ejecución en el tiempo.	Por medio de Entrevistas, Libros, Tesis, Revistas, Jurisprudencia.	Acatar las Sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional.	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministro de Hacienda • Diputados de la Asamblea Legislativa • Fiscal General de la República • Analista Político • Presidente de la Corte de Cuentas de la República 	Corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar el monto global de los gastos del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto, efectos o trascendencia del tema en estudio. • Importancia de las resoluciones emitidas por la Sala de lo Constitucional, en relación al Principio de Especialidad Presupuestaria.

Objetivos Generales 2:

- Comprobar cuál ha sido el impacto que ha sufrido la administración de los fondos del Gobierno en el caso de los gastos de imprevisto, con el pronunciamiento de dichas sentencias, por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Hipótesis General 1

- **H1:** Las sentencias 9-2014, 15-2011-38-2011, 1-2010-27-2010-28-2010, emitidas por la Sala de lo constitucional han preservado el Principio de Especialidad Presupuestaria, en cuanto a las transacciones realizadas entre los diferentes Ramos de la Administración Pública, por lo que en base a dichas afirmaciones mantiene que corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar el monto global de los gastos del Estado, y a la vez especificar como se va a asignar acorde a las diferentes actividades que se van a desarrollar para el año fiscal asignado respectivamente.

Definición Conceptual	Definición Operacional	Variable Independiente	Indicadores	Variable Dependiente	Indicadores
FONDOS PÚBLICOS: Son los ingresos provenientes de la aplicación de las leyes, reglamentos y disposiciones relativas a impuestos, tasas, derechos, compensaciones y otras contribuciones, así como los que resulten de operaciones comerciales, donativos o de cualquier otro título y que pertenezcan al gobierno Central o a las instituciones o empresas estatales de carácter autónomo (Pág. 62 R, Ley AFI).	Se obtendrá la información extraída de las Leyes Administrativas.	Conocer la procedencia de los fondos del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministro de Hacienda • Diputados de la Asamblea Legislativa • Fiscal General de la República • Analista Político • Presidente de la Corte de Cuentas de la República 	Lo que establece la Constitución de la Republica de el Salvador.	<ul style="list-style-type: none"> • Acatar las resoluciones de la Sala de lo Constitucional. • Cumplimiento de Principio de Especialidad Presupuestaria.

Hipótesis Específica

Hi1: Por medio de las resoluciones 9-2014, 15-2011-38-2011, 1-2010-27-2010-28-2010, la Sala de lo Constitucional, pretende se respete las funciones y los procesos de cada Órgano del Estado.

Definición Conceptual	Definición Operacional	Variable Independiente	Indicadores	Variable Dependiente	Indicadores
Funciones Públicas: Actividad, a la vez derecho (como síntesis de facultades) y deber (en tanto que inexcusable obligación), que cumple quien desempeña un cargo o ejerce real y efectivamente parte del poder público, sea como autoridad, agente o auxiliar.	Se obtendrá la información extraída de Constitución de la Republica	Delimitar las funciones de los Órganos del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministro de Hacienda • Diputados de la Asamblea Legislativa • Fiscal General de la República • Analista Político • Presidente de la Corte de Cuentas de la República 	Lo que establece la Constitución de la Republica de el Salvador.	<ul style="list-style-type: none"> • Acatar las resoluciones de la Sala de lo Constitucional. • Cumplimiento de Principio de Especialidad Presupuestaria.

Hipótesis Específica					
Hi2: Los principios constitucionales señalan orden y concordancia con las funciones del Estado, los cuales se ven interrumpidos por las decisiones políticas en el ejercicio de los mandos jurisdiccionales y las competencias constitucionales de cada uno.					
Definición Conceptual	Definición Operacional	Variable Independiente	Indicadores	Variable Dependiente	Indicadores
<p>Principios Constitucionales: Principio constitucional. Regla básica que guía el funcionamiento coherente y equilibrado de la estructura de una Constitución formal de un Estado determinado. Estos principios sirven, según explica Ermo Quisbert, “Para garantizar la vigencia, estabilidad y el respeto a la Constitución”.</p>	<p>Se obtendrá la información extraída de la Constitucional.</p>	<p>Conocer los lineamientos que rigen las normas de los actos administrativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministro de Hacienda • Diputados de la Asamblea Legislativa • Fiscal General de la República • Analista Político • Presidente de la Corte de Cuentas de la República 	<p>Lo que establece la Constitución de la Republica de el Salvador.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acatar las resoluciones de la Sala de lo Constitucional. • Cumplimiento de Principio de Especialidad Presupuestaria.

Hipótesis Específica

Hi3: Las sentencias de la Sala de lo Constitucional son herramientas de unificación para el Estado, por lo tanto fortalecen la institucionalidad del país, coadyuvan a la protección de los derechos primordiales y facilitan la participación de la sociedad civil.

Definición Conceptual	Definición Operacional	Variable Independiente	Indicadores	Variable Dependiente	Indicadores
Sentencias: Declaración de juicio y resolución del juez. Es una decisión judicial que en la instancia pone fin al pleito o causa criminal.	Se obtendrá la información extraída de la Jurisprudencia.	Delimitar las funciones de los Órganos del Estado.	<ul style="list-style-type: none">• El Ministro de Hacienda• Diputados de la Asamblea Legislativa• Fiscal General de la República• Analista Político• Presidente de la Corte de Cuentas de la República	Lo que establece la Constitución de la Republica de el Salvador.	<ul style="list-style-type: none">• Acatar las resoluciones de la Sala de lo Constitucional.• Cumplimiento de Principio de Especialidad Presupuestaria.

III Técnicas de Investigación.

3.0 ENTREVISTA ESTRUCTURADA

Esta técnica se emplea en diversas disciplinas tanto sociales (antropología, sociología, pedagogía, trabajo social) como de otras áreas, con el fin de realizar estudios de carácter exploratorio, ya que permite captar información abundante y básica sobre el problema. También se utiliza para fundamentar hipótesis y orientar las estrategias para aplicar otras técnicas de recolección de datos.

Este tipo de entrevista permite realizarla a informantes claves, llamados así, porque poseen experiencia y conocimientos relevantes sobre el tema que se estudia, o se encuentran en una posición importante que le permite conocer la información que se busca. Esto con el objetivo de estructurar un marco teórico y conceptual congruente con la realidad que se estudia.

Para realizar la entrevista estructurada es necesario contar con una guía de entrevista. Esta debe contener preguntas abiertas o temas a tratar, los cuales se derivarán de los indicadores que deseen explorarse.

La información obtenida a través de esta técnica sirve para efectuar un análisis del problema más bien cualitativo tanto por el tipo de preguntas como por el reducido número de personas que se entrevistan.

3.1 MÉTODO APLICADO A LA INVESTIGACIÓN

El método es un elemento necesario para llevar a cabo satisfactoriamente el adecuado desarrollo de las diferentes actividades de la investigación. Los métodos que se utilizarán en forma concreta son:

Método cualitativo: El método cualitativo o la investigación cualitativa como también se le llama, es una técnica o método de investigación que alude a

las cualidades es utilizado particularmente en las ciencias sociales; pero de acuerdo a ciertas fuentes también se utiliza en la investigación política y de mercado, este método se apoya en describir de forma minuciosa, eventos, hechos, personas, situaciones, comportamientos, interacciones que se observan mediante un estudio; y además anexa tales experiencias, pensamientos, actitudes, creencias etc. que los participantes experimentan o manifiestan; por ende es que se dice que la investigación cualitativa hace referencia a las cualidades.

Método cuantitativo: La Metodología Cuantitativa es aquella que permite examinar los datos de manera numérica, especialmente en el campo de la Estadística. Para que exista Metodología Cuantitativa se requiere que entre los elementos del problema de investigación exista una relación cuya Naturaleza sea lineal. Es decir, que haya claridad entre los elementos del problema de investigación que conforman el problema, que sea posible definirlo, limitarlos y saber exactamente donde se inicia el problema, en cual dirección va y que tipo de incidencia existe entre sus elementos.

3.2 CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

La investigación en su segmento práctico tiene como finalidad la extracción de datos, siendo trascendental para tal propósito tener ciertas precisiones conceptuales tales como:

DESCRIPCION DE RESULTADOS: es explicar, de manera detallada y ordenada, los datos de una investigación es decir que la descripción sirve sobre todo para ambientar la acción y crear una atmósfera que haga más creíbles los hechos que se narran, que para el caso de una investigación lo que se busca es presentar los efectos, las consecuencias o conclusiones producto del proceso de investigación realizado.

ENTREVISTA: son los encuentros cara a cara, entre el investigador y los informantes, dirigidos a la comprensión de perspectivas que tienen estos, de del tema en estudio, experiencias o situaciones, en sus propias palabras.

FRECUENCIA ABSOLUTA: Es el promedio de una suma predeterminada y además consiste en saber cuál es el número o símbolo de mayor equivalencia, de una variable estadística, es el número de veces que este valor aparece en el estudio. A mayor tamaño de la muestra aumentará el tamaño de la frecuencia absoluta; es decir, la suma total de todas las frecuencias absolutas debe dar el total de la muestra estudiada.

FRECUENCIA RELATIVA: es el cociente entre la frecuencia absoluta de un determinado valor y el número total de datos o el tamaño de muestra que se tome del universo de datos investigados.

INTERPRETACION DE RESULTADOS: Es la vinculación de los resultados de los análisis de datos con la hipótesis de investigación, con las teorías y con conocimientos ya existentes y aceptados.

RESULTADO: Hecho, situación o fenómeno que es considerado en relación con ciertas condiciones precedentes, sin las cuales no se hubiera presentado. Se aplica a los datos que se han obtenido por la investigación científica.

VARIABLE: Aspecto o dimensión de un fenómeno que tiene como característica la capacidad de asumir diferentes valores y cuya variación es susceptible de medirse.

VARIABLE DEPENDIENTE: propiedad o característica que se trata de cambiar mediante la manipulación de la variable independiente. La variable

dependiente es el factor que es observado y medido para determinar el efecto de la variable independiente. Son los efectos o resultados del fenómeno que se intenta investigar.

VARIABLE INDEPENDIENTE: Es aquella característica o propiedad que se supone ser la causa del fenómeno estudiado. En investigación experimental se llama así, a la variable que el investigador manipula. Son los elementos o factores que explican un fenómeno científico, se identifica como causa o antecedente.

CAPITULO IV
PRESENTACIÓN, DESCRIPCIÓN
E
INTERPRETACIÓN DE
RESULTADOS

CAPITULO IV ANALISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS.

CAPITULO IV

Análisis e interpretación de resultados

4.1 descripción de resultados.

En el desarrollo de investigación se ha optado por la utilización de la técnica e instrumento de investigación cualitativa, que consiste en la realización de entrevistas estructuradas.

Es a través de dicha herramienta que se obtuvo información de especialistas y sujetos que actúan en la vida jurídica y política del país, dentro de las que se encuentran personas que ejercen la jurisdicción constitucional concentrada, y que participan en las decisiones de la Asamblea Legislativa, interactuando con ello en la vida política del país.

Presentación de las entrevistas estructuradas.

Se han realizado directamente como grupo de investigación cinco entrevistas estructuradas, con las que se ha podido interactuar personalmente con los sujetos entrevistados, tal como ya se mencionó; producto de la investigación se incluye una entrevista al diputado Guadalupe Antonio Vásquez Martínez, Numan Pompilio Salgado García, Carmen Elena Calderón Sol de Escalón, Rolando Mata Fuentes y el Analista Político y Asesor de la Comisión de Economía y Presupuesto, con respecto al tema de Principio de Especialidad Presupuestaria, así que por la importancia del contenido de dichas entrevistas que como grupo de investigación se decidió editarla y utilizarla en la investigación de objeto de estudio.

Es mediante esta técnica de investigación que se ha logrado acceder a cual es por parte de los entrevistados, la verdadera opinión y análisis sobre el

fenómeno en estudio, aportando con ello al desarrollo del presente tema, indicando cual es la actual situación que acontece en la realidad salvadoreña sobre Análisis de los efectos ulteriores de las sentencias de la sala de lo constitucional en el Principio de Especialidad Presupuestaria y su incidencia, facilitando la comprensión de la investigación.

Cada una de las entrevistas tienen un objetivo común, es por ello que se realizó un sólo instrumento para ser respondido, obteniendo como resultado respuestas comunes.

1. ¿Mencione la base legal del presupuesto de la nación?

En primer lugar la Constitución de la República y la Ley de la Administración Financiera del Estado, son los que dan los parámetros para la creación del presupuesto.

En el primer caso lo establece en el Art. 131.- Corresponde a la Asamblea Legislativa ordinal 8 decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas; y las demás leyes que se relaciona al presupuesto general del Estado.

2. ¿Cuál es el objetivo del principio de especialidad presupuestaria?

El principio especialidad presupuestaria tiene como responsabilidad vigilar y responder a la elaboración del presupuesto y el ente encargado es el Ministerio de Hacienda para su creación y para la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Con base a este principio los Diputados le dan la legalidad y origen a la ley del Presupuesto que se crea para cada año fiscal.

3. ¿Cuál es tiempo de ejecución del presupuesto?

Se crea para un año fiscal, que es el tiempo suficiente para realizar, los proyectos que se tienen en los diferentes programas de cada una de las instituciones

4. ¿Cuál es el contenido de la ley de presupuesto?

Permite conocer más detenidamente como se detalla cada uno de los rubros a los cuales se les asigna los fondos, dicta los parámetros sobre la creación, ejecución del presupuesto y como se invertirán y los límites con los que debemos trabajar.

5. ¿Cuáles son los tipos de gasto que se financia con el presupuesto general del estado?

Los Gastos corrientes y de inversiones. En el corriente incluye los pagos de salarios; recibos y los gastos de inversión son los gastos que se hacen en los proyectos que se ejecutan, por ejemplo la construcción de una carretera y cubrir la parte social.

Comúnmente los conocemos como gastos administrativos por ejemplo alquileres de locales de las oficinas del gobierno, recibos de agua, luz, teléfono y salarios; y los otros gastos que se destinan a los fines sociales, como por ejemplo salud, educación, vivienda.

6. Qué opina usted. sobre el principio de especialidad presupuestaria que rige la forma que debe hacerse los gastos en el presupuesto general del estado.

Este es un principio muy importante dentro de las normas del presupuesto. Este objetiviza el principio de legalidad en el Presupuesto como también limita los criterios de discrecionalidad al funcionario público. En tanto que este principio obliga al funcionario a aplicar los gastos con destino específico, según ha sido aprobado por la autoridad competente (en el caso del Presupuesto General de la Nación, es la Asamblea Legislativa). Cualquier cambio que se estime necesario debe ser realizado de acuerdo a los procedimientos que establece la ley.

7. ¿Que nos podría decir sobre la denominada partida gasto imprevisto, partida secreta y sobre la transferencia de fondos entre distintas carteras de estado?

Es importante tener dentro del presupuesto este tipo de partida, pues a veces existen causas externas que ameritan contar con un fondo para poder solventar una situación.

Si bien es cierto que la partida secreta, es un elemento importante en nuestro país, no se permitía conocer la inversión de esos recursos, para los cuales eran destinados y mucho menos se conocía el monto asignado. Dejando abierta una posibilidad de malversar fondos al no tener claridad de cómo era invertido.

En relación a la transferencia de fondos específicamente la que se daba entre las diferentes ramas del gobierno, resultaba que era realizada por el Órgano Ejecutivo sin el debido proceso, es decir por medio de la Asamblea Legislativa.

8. Considera usted que existió algún tipo de abuso en el manejo de los fondos en la partida de gasto imprevisto, partida secreta y en la transferencia de fondos a otras cartera del estado.

Cuando no se da a conocer a la ciudadanía como se hacen las diferentes inversiones, desde ese momento ya hay un abuso en el manejo de los fondos, porque no hay transparencia, no existe claridad de cómo se invirtió ese dinero, y no tendría sentido tanta discusión para la aprobación del presupuesto, de lo contraria solo se asignara un monto total y no se especificara como se iría gastando.

9. Considera usted afectado el control del presupuesto cuando se hace el cierre del mismo al final del año, debido a este tipo de administración principalmente por la transferencia de fondos.

Todo cierre contable, porque no es presupuestario, es un informe sobre los gastos e ingresos, de acuerdo a las partidas presupuestarias. De ser así, el análisis de las cifras presupuestarias reflejaría un movimiento que no tiene por qué verse afectado el cierre de las mismas. Tengan o no tengan poco o mucho movimiento.

El cierre de un informe presupuestario se ve afectado cuando los comprobantes de los movimientos financieros no se documentan al momento de su cierre en orden. De ahí, que las normas le indican un tiempo prudencial para presentar su cierre.

10. ¿Qué opina sobre las resoluciones emitidas por la sala de lo constitucional sobre los procesos de amparo en las que se agravia el artículo 131 ordinal 8 de la constitución de el salvador, en el que se establece el principio de especialidad presupuestaria?

Este artículo es el que le da la potestad a la Asamblea Legislativa de la forma en que debe aprobar en todo su contenido el presupuesto General de la Nación, determina cuales son las características que debe contener dicho presupuesto.

Según lo que establece el art. 131, numeral 8 de la Cn. es la facultad de la Asamblea Legislativa, para legislar sobre el Presupuesto.

11. ¿Cuál es el impacto que ha tenido dichas resoluciones al declararse la inconstitucionalidad en el principio de especialidad presupuestaria, en relación a la transferencia de fondos a otros ministerios, la partida secreta y la partida de imprevistos?

Las resoluciones que emite la Sala de lo constitucional son de obligatorio cumplimiento, y estas resoluciones lo que hacen es ordenar a cada uno de los órganos del estado ejerzan las atribuciones que le son delegadas constitucionalmente.

La división de poderes permite tener un mejor control de cómo se administra el poder público, en este caso los fondos que son asignados a las diferentes Instituciones gubernamentales para que puedan cumplir con el fin del estado que es la realización de la persona humana a través de los programas, proyectos y a la vez que la maquinaria Estatal se mantenga en movimiento.

12. ¿Qué opinión le merece que existe una especie de monopolio en el principio de especialidad presupuestaria el salvador?

No exista un monopolio, porque están dos Órganos del Estado involucrados tanto en el proceso de elaboración y formación de ley, como en su respectiva aprobación.

La monopolización se refiere cuando un sólo ente tiene la potestad de decidir sobre algo, en este caso sobre todo lo que tiene que ver en el proceso creación del presupuesto.

Es por ello que la Sala con las resoluciones que emitió, ha hecho énfasis en las atribuciones que le competen a cada uno y que deben ser acatadas.

13. ¿Qué trascendencia tienen el principio de especialidad presupuestaria para nuestro país?

Establece una función de control al Órgano Ejecutivo por parte del Órgano Legislativo y cumple con las características de todo presupuesto en cuanto al aspecto cualitativo y cuantitativo.

Se establece la prioridad y el rumbo del gobierno, el presupuesto permite ver la redistribución de los recursos, los ciudadanos se enteran de las obras y servicios del Estado, permite medir o evaluar su ejecución y se establecen las fuentes de los ingresos y las áreas del gasto.

14. ¿Qué iniciativa considera usted que sería viable para que se cumpla a cabalidad el principio de especialidad presupuestaria?

Para ser más eficientes en la forma en que se crea el presupuesto debe tomarse en cuenta como referencia y para optimizar los recursos los presupuestos aprobados anteriormente, y asignar con mayor o menor presupuesto al ramo que durante la ejecución del presupuesto anterior tuvo

mayor o menor gasto y así hacer ajustes que permitan ser más eficientes en su inversión.

Cierre de Entrevista Estructurada dirigida a: Diputados Guadalupe Antonio Vásquez, Numan Pompilio Salgado García, Carmen Elena Calderon Sol de Escalón, Rolando Mata Fuentes y el Analista Político Asesor de Economía de la Comisión de Hacienda y Presupuesto Rafael Lemus.

CODIGO	TEMAS FUNDAMENTALES	Fa.	Fr.	Total
1	Mencione la base legal del presupuesto de la nación	5	7%	5
2	¿Cuál es el objetivo del Principio de Especialidad Presupuestaria?	5	7%	5
3	¿Cuál es el tiempo de ejecución del presupuesto?	5	7%	5
4	¿Cuál es el contenido de la ley del presupuesto?	4	6%	4
5	¿Cuáles son los tipos de gasto que se financia con el presupuesto general de Estado?	5	7%	5
6	Que opina usted sobre el Principio de Especialidad Presupuestaria que rige la forma que debe hacerse los gastos en el presupuesto general del Estado.	5	7%	5
7	¿Qué nos podría decir sobre la denominada partida gasto imprevisto, partida secreta y sobre la transferencia de fondos entre distintas carteras de estado?	5	7%	5
8	¿Qué nos podría decir sobre la denominada partida gasto imprevisto, partida secreta y sobre la transferencia de fondos entre distintas carteras de estado?	5	7%	5
9	Considera usted afectado el control del presupuesto cuando se hace el cierre del mismo al final del año, debido a este tipo de administración, principalmente por la transferencia de fondos.	5	7%	5
10	¿Qué opina sobre las resoluciones emitidas por la Sala de lo Constitucional sobre los procesos de amparo en las que se agrava el artículo 131 ordinal 8 de la Constitución de El Salvador, en el que se establece el Principio de Especialidad Presupuestaria.	5	7%	5
11	¿Cuál es el impacto que ha tenido dichas resoluciones al declararse la inconstitucionalidad en el Principio de Especialidad Presupuestaria, en relación a la transferencia de fondos a otros ministerios, la partida secreta y la partida de imprevistos?	5	7%	5
12	¿Qué opinión le merece que existe una especie de monopolio en el Principio de Especialidad Presupuestaria.	5	7%	5
13	¿Qué trascendencia tiene este Principio de Especialidad Presupuestaria para nuestro país?	5	7%	5
14	¿Qué iniciativa considera usted que sería viable para que se cumpla a cabalidad el Principio de Especialidad Presupuestaria para nuestro país?	4	6%	4
15	Otros	2	3%	2
	TOTAL	70	100%	70

Interpretación de Resultados

Interpretación

En estas entrevistas, se observan coincidencias y diferencias, siendo lógico por los ambientes políticos e ideológicos de los entrevistados.

Los entrevistados crearon conocimiento que tiene sobre el tema de investigación y las alternativas que representa un fortalecimiento para los distintos ministerios y una optimización de los roles de cada uno de los Órganos Estatales. A raíz de lo expresado es determinante el contexto social en el que se desenvuelven cada Órgano. Y a través de las entrevistas se hace evidente que a pesar de la diferencia partidaria los diputados coinciden con el fallo de la Sala de lo Constitucional. La obligación que cada uno de ellos tiene es categórico por el rol que desempeñan dentro de la sociedad, por ello hay que recalcar que los magistrados de la Sala de lo Constitucional han sabido mantener una postura inquebrantable ante ciertas decisiones.

Este es un principio muy importante dentro de las normas del presupuesto. Este objetiva el principio de legalidad en el Presupuesto como también limita los criterios de discrecionalidad al funcionario público. En tanto que este principio obliga al funcionario a aplicar los gastos con destino específico, según ha sido aprobado por la autoridad competente (en el caso del Presupuesto General de la Nación, es la Asamblea Legislativa). Cualquier cambio que se estime necesario debe ser realizado de acuerdo a los procedimientos que establece la ley. Todo cierre contable, porque no es presupuestario, es un informe sobre los gastos e ingresos, de acuerdo a las partidas presupuestarias. De ser así, el análisis de las cifras presupuestarias reflejaría un movimiento que no tiene por qué verse afectado el cierre de las mismas. Tengan o no tengan poco o mucho movimiento. Más bien el cierre de un informe presupuestario se ve afectado porque los comprobantes de los movimientos financieros no se encuentran al momento de su cierre en orden.

De ahí, que las normas le indican un tiempo prudencial para presentar su cierre. En el pasado la partida de imprevistos o partida secreta, se ha presentado sin mayores justificaciones; sin documentos e indicaciones en que se ha invertido. Y por supuesto ha sido una valija de pago que ha permitido la existencia de mucha malversación de los recursos del Estado y que ha ido a parar los bolsillos particulares. Hasta confesiones existen de dichos movimientos. Actualmente se encuentra recluido un expresidente de la República, Presidente de Autónomas y enjuiciados varios exfuncionarios o demandados ante la FGR por dicho motivos.

BIBLIOGRAFÍA

CONSTITUCIÓN

- Constitución de la República de El Salvador, D. L. N° 38, D. O. N° 234, Tomo N° 281, de fecha 16 de diciembre de 1983.
- Constitución de la República de El Salvador, 12 de Junio de 1824.
- Constitución de la República de El Salvador, 22 Febrero de 1841.

JURISPRUDENCIA

- Sentencia de Inconstitucionalidad referencia 1-2010-27-2010-28-2010 de fecha 27 de agosto de 2010.
- Sentencia de Inconstitucionalidad referencia 15-2011-38-2011 de fecha 4 de noviembre de 2011
- Sentencia de Inconstitucionalidad referencia 09-2014 de fecha 27 de Agosto del 2014.

LEYES

- Ley de la Administración Financiera, D. L. N° 516, D. O. N° 7, Tomo N° 330, de fecha 11 de enero de 1996.
- Ley de Acceso a la Información Pública" D. L. No. 534 de fecha 2 de Diciembre de 2010 Publicada en el D. O. Tomo 371, No. 70, del 8 de abril de 2011.

DOCTRINA

- ARANEDA DORR, Hugo, “Finanzas Públicas”, Edición 3ª, Chile, 1994.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago Diccionario de Economía Pública, Volumen 7, Editorial del Economista. 2010.
- BERMEJO MURIEL Jesús, Cuerpo Administrativo “Especialidad Administración General”; 4º Edición, Editorial Mad, S. L. 2006.
- CRESPO RAMOS, Tomas, AAVV, Administración de Empresas Volumen II, Editorial Madrid, S. L., España 2003.
- Diccionario de la Real Academia en la voz española, edición 23ª, publicada en octubre de 2014.
- ESCOBAR GALLO, Heriberto, AAVV, “Hacienda Pública, Un enfoque económico”, Segunda Edición, Medellín, 2007.
- GONZÁLEZ PUEYO, JESÚS M. “Manual de presupuesto y contabilidad de las corporaciones locales” 6 Edición, nueva imprenta S.A, España 2007.
- GONZÁLEZ R. José Manuel, “cuerpo de administrativo” volumen 2, Editorial Mad S.L, España
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), “El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad” Primera Edición, México.

- MARTÍNEZ CARRAZCO JOSÉ MIGUEL, “Derecho Financiero y Tributario”, primera edición, editorial Reus, España.
- MENÉNDEZ MORENO, Alejandro “Derecho financiero tributario”, parte general, 10 edición, impreso en España.
- Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado, Acuerdo N° 1355, de fecha 19/12/2002; entrada en vigencia el día 03/01/2003
- Ministerio de Hacienda, “Panorama del Presupuesto General de la Nación 2010”.
- RODRÍGUEZ ARANA, Miguel Ángel y Puga Barras, Marta, “Administrativos de Servicios Tributarios del Principado de Asturias”, Editorial MAD, España, 2007.
- ZAGARRA VILCHEZ, JUAN CARLOS, “Aplicación Principio de Especialidad en las Normas Tributaria” Editores. 1997.

ELECTRONICA

- http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2012-2015/2014/no.-114-del-4-sep-2014/correspondencia/piezas-a/3a/archivo_pdf_utilsAL.
- http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/LAIP-NormativaInterna/Calidad/Manual_de_la_Calidad-E8.

CAPITULO V
CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPITULO V

Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones generales.

Podemos concluir y con base al análisis que el rol que está desempeñando la Sala de lo Constitucional aunque tardío, pero importante en cuanto a las resoluciones emitidas en relación al Principio de Especialidad Presupuestaria, la base de los fallos expresan el suficiente fundamento y motivación del apego a la constitución como parte de su función.

En relación a la justicia constitucional tuvo gran impacto, no sólo en el ambiente político, sino que contribuye al ordenamiento jurídico salvadoreño en lo que respecta a la tutela efectiva del control de división del poder.

Este desempeño de la Sala de lo Constitucional, vino a generar en El Salvador, un cambio en la dinámica de la jurisprudencia constitucional, fortaleciendo y asegurando la independencia institucional establecida en la Constitución de cada uno de los Órganos del Estado.

Especialmente en el tema sobre el Principio de Especialidad Presupuestaria, la Sala de lo Constitucional incorporó para el año 2015, ratifica con base al Principio de Especialidad Presupuestaria, estableciendo que se declara inconstitucionalidad en las sentencias con referencia 1-2010 -27 -2010 -28 – 2010, 15 -2011 -38 -2011, y 9-2014 de la partida de “gasto imprevisto”, “partida secreta” y “transferencias de fondos” esta última en las distintas carteras del Estado.

Conclusiones Doctrinarias.

La acotamiento de los Órganos del Estado de las resoluciones de la Sala de lo Constitucional y lograr el consenso de los temas más relevantes que como país se necesita, ya que las decisiones trascienden para el desarrollo de nuestro país el Salvador. Asumir verdaderos compromisos y darles cumplimiento por medio de la Asamblea legislativa.

Como grupo de trabajo se concluye que en nuestro país el estado que es el que debe organizarse y desarrollarse es en el ámbito social, ya que con ello el estado está orientando y organizándose al mismo tiempo y a la vez está al servicio del pueblo ya que amplía una perspectiva en la que el hombre es el centro de toda actividad.

Conclusiones Jurídicas.

Con la interpretación sistemática y extensiva que efectuó la Sala de lo Constitucional del Art. 131 ord. 8 Cn, en la Sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010 -27 -2010 -28 – 2010, 15 -2011 -38 -2011, y 9-2014, donde se resolvió la Sala de lo Constitucional incorporó en el año 2015 una transformación al Principio de Especialidad Presupuestaria salvadoreño, estableciendo que se desaparece la partida de “gasto imprevisto”, “partida secreta” y “transferencias de fondos”, que dejaba a discreción del funcionario de cómo, cuándo y dónde hacia la inversión.

Es importante reconocer el papel que desempeña la Sala de lo Constitucional como tribunal garante de vigilar los derechos que se consagran en la Constitución; y en tal sentido, decir que: las resoluciones repercuten en el quehacer institucional y ciudadano, porque son un vínculo las decisiones políticas, y de esta manera garantiza el respeto de la Constitución, tratados, leyes, reglamentos que rigen la construcción de un país los derechos de libertad configuran un vínculo negativo, imposibilitando

que la mayoría en un parlamento puedan vulnerar, avasallar, transgredir las libertades fundamentales y los derechos sociales, imponen como sabemos, vínculos positivos que ninguna mayoría nunca puede desistir de compensar; por otro lado, es primordial aceptar, “que exclusivamente la sentencia jurisdiccional logra hacer nacer un derecho que no se tenía o hacer desaparecer uno que existía, o en este caso reafirmarlo.

Conclusiones teóricas

Se ha dejado en evidencia que la Constitución del Estado salvadoreño como un ente fiscalizador tiene al ministerio de hacienda el cual fiscaliza el Presupuesto General del Estado lo que contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado como poder soberano del pueblo, en ese sentido se concluye que debe dotársele al soberano de herramientas para participar en las decisiones de mayor relevancia para el país.

Podemos decir que en nuestro país en el caso de la fiscalización en el presupuesto general del Estado, se usa como un mecanismo de control de los gastos del Estado, que se rige por normas y autoridades emanadas y legitimadas por el consentimiento del ciudadano manifestado a través de su participación y que su objetivo, sea el bien común y que este sea el resultado de la identificación de propósitos entre el gobierno y sus gobernantes y que estos últimos en la búsqueda de un nuevo mecanismo que permita que haya un equilibrio de intereses y que es el objetivo final de toda legislación nacional.

Conclusiones socioeconómicas

La reforma que se dio en las sentencia de inconstitucionalidad es de gran importancia debido a que es el medio idóneo para impulsar el desarrollo de un país, esto significa que es necesario hacer propuestas para el fortalecimiento de las instituciones del gobierno o ministerio, mejorar la transparencia de las misma y la seguridad de los gasto público. Para lograr una verdadera reforma al Principio de Especialidad Presupuestaria es necesario que los ministerio acate la resolución de la sala de lo constitucional para el beneficio de todos y todas los/las salvadoreños/as.

Conclusiones Culturales

Las propuestas para la reforma que se contemplara en el año 2015 que establece que no se contemplara las partida de “gasto imprevisto”, “partida secreta” y “transferencias de fondos” para las carteras de los Ministerios del Estado; de mejorarse la transparencia de cada Ministerio ya que fiscaliza el Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado.

Conclusiones específicas.

Del análisis planteado en cada una de las sentencias tratada en el trabajo de investigación, se concluye que éstas han sido dictadas por la Sala de lo Constitucional en estricto apego a la Constitución, ya que se ha autorizado en ellas, los parámetros y los límites que el marco legal y la doctrina establece.

Las sentencias emitidas por la Sala de lo constitucional, por primera vez, se hace una reforma al Ministerio de Hacienda verse sobre el tema de las

partida de “gasto imprevisto”, “partida secreta” y “transferencias de fondos” que esta última resolución se llevó a cabo porque la Asamblea Legislativa tiene la potestad y la no delegabilidad de sus funciones con el objetivo de realizar una mejor transparencia en el manejo de los fondos públicos del Estado.

Mientras se acate el fallo de la Corte Suprema de Justicia, por parte de los Órganos del Estado podemos decir que tenemos garantizado el trabajo legislativo y el cumplimiento por parte del Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda.

Recomendaciones

A la Asamblea Legislativa

Que acate la resolución emitida por la Sala de lo Constitucional y cumpla su función de legislar, que haga un estudio minucioso de las leyes que aprueba y de esta manera evitar los inconvenientes sobre posibles atrasos por leyes mal elaboradas.

Al Ministerio de Hacienda

Debe haber un mayor apoyo en los temas de interés nacional, porque todos son de relevancia e interés para el país. Los atrasos generan mayor inversión en tiempo, financieros y personales, un mejor estudio del presupuesto general del Estado favorecería a una inversión eficiente y un mejor de la fiscalización del gasto público.

RECOMENDACIONES

Para poder aplicar el Presupuesto Orientado a Resultados, previo a la formulación de la Ley de Presupuesto es imprescindible que se realicen actualizaciones y modificaciones al instrumental técnico a utilizarse emitido por el Ministerio de Hacienda. Con el propósito de facilitar a los ejecutores de la Ley de Presupuesto la utilización del Presupuesto Orientado a Resultados, se deberá desarrollar un proceso de implantación del mismo, así como también un sistema de incentivos por cumplimiento de objetivos, el cual no necesariamente conlleva reconocimientos de tipo económico.

La profundidad de estos cambios no hace referencia a dar explicaciones detalladas de lo que es el modelo, más bien lo que pretende es dotar de todo el marco conceptual necesario y de los objetivos que se persiguen. Se deben crear y desarrollar medidas y un sistema de desempeño preciso, claro y fácil de comprender; así como también la creación del mecanismo para incorporar dicha información al ciclo presupuestario, con el propósito que sea utilizada para la oportuna toma de decisiones.

Cada institución a la cual se le asignan recursos del Estado deberá hacer una revisión y actualización de los instrumentos institucionales que se utilizan, tales como el Presupuesto Operativo Anual e instrumentos como la matriz de indicadores de gestión y la matriz de marco lógico.

Es conveniente que constantemente se supervise y evalúe la inversión que se realiza mensualmente o trimestralmente para garantizar el manejo de los fondos públicos.

A N E X O S

- **ABREVIATURA Y SIGLAS**
- **GLOSARIO**
- **SENTENCIAS**
- **CRONOGRAMA**

11.0 ANEXOS

ABREVIATURAS Y SIGLAS

Art.	Artículo
AP	Administración Pública
AL	Asamblea Legislativa
CSJ	Corte Suprema de Justicia
SC	Sala de lo Constitucional
Cn	Constitución
CM	Consejo de Ministros
Inc.	Inconstitucionalidad
inc.	inciso
Ord.	Ordinal
OL	Órganos Legislativo
OE	Órgano Ejecutivo
RIOE	Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo
LP	Ley de Presupuesto
LOJ	Ley Orgánica Judicial
LOAFI	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
LPGE	Ley de Presupuesto General del Estado
L. Pr. Cn.	Ley de Procedimientos Constitucional

A

Abonar: Aclarar el tiempo, abonanzar; Satisfacer una cierta cantidad de dinero por cada plazo de un préstamo o un vencimiento de venta.

Abstracción: viene del latín *abstractio*, el concepto abstracción está vinculado al verbo abstraer (separar las propiedades de un objeto a través de una operación mental, dejar de prestar atención al mundo sensible para centrarse en un pensamiento). La abstracción, por lo tanto, es alguna de estas acciones o sus efectos.

Anualidad presupuestaria. Regla temporal del presupuesto por la cual el órgano competente debe aprobar cada año el presupuesto del ejercicio siguiente.

C

Consejo de ministros o Gabinete: En un sentido institucional, parte del poder ejecutivo de un Gobierno, y designa al conjunto de los ministros y su presidente, o primer ministro, que componen el poder ejecutivo de un Estado, y funciona como órgano colegiado. Sin embargo, la composición y la función del Gabinete son distintas en cada país.

Competencia (reserva de ley presupuestaria). Principio que rige la distribución de funciones en el ciclo presupuestario y, según el cual, la aprobación del presupuesto está reservada a la ley.

D

Decreto legislativo o decreto con fuerza de ley: es una norma jurídica con rango de ley, emanada del poder ejecutivo en virtud de delegación expresa efectuada por el poder legislativo (es decir, mediante ley ordinaria).

Deuda pública o deuda soberana: se entiende al conjunto de deudas que mantiene un Estado frente a los particulares u otro país. Constituye una forma de obtener recursos financieros por el estado o cualquier poder público materializados normalmente mediante emisiones de títulos de valores.

E

Especialidad presupuestaria. Criterio que exige que el gasto aprobado se encuentre identificado concretamente desde el punto de vista de su finalidad, cuantía y período de ejecución en el tiempo.

Estabilidad presupuestaria. Principio que reclama el equilibrio financiero o el superávit del presupuesto en el ciclo económico o en la anualidad, no limitándose a las fases de elaboración y aprobación, sino también a las de ejecución y liquidación del presupuesto.

El derecho público: Es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas o entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas (jurisdiccionales, administrativas, según la naturaleza del órgano que las ejerce) y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y de los órganos de la Administración pública entre sí.

El ordenamiento jurídico: Es el conjunto de normas jurídicas que rigen en un lugar determinado en una época concreta. En el caso de los estados democráticos, el ordenamiento jurídico está formado por la Constitución del Estado, que se rige como la norma suprema, por las leyes, por las normas jurídicas del poder ejecutivo, tales como los reglamentos, y otras regulaciones tales como los tratados, convenciones, contratos y disposiciones particulares.

Estados: Es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones, que tiene el poder de regular la vida comunitaria nacional, generalmente sólo en un territorio determinado o territorio nacional; aunque no siempre, como en el caso del Imperialismo.

G

Gasto: es la acción de gastar (emplear el dinero en algo, deteriorar con el uso). En un sentido económico, se conoce como gasto a la cantidad que se gasta o se ha gastado. El gasto es un concepto de utilidad tanto para las familias como para las empresas o para el gobierno.

L

Las organizaciones: son estructuras sociales creadas para lograr metas o leyes por medio de los organismos humanos o de la gestión del talento humano y de otro tipo. Están compuestas por sistemas de interrelaciones que cumplen funciones especializadas. Convenio sistemático entre personas para lograr algún propósito específico. Las organizaciones son el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración, a su vez de otras disciplinas tales como la Sociología, la Economía y la Psicología.

La Estructura social: es un concepto omnipresente pero alguna vez es empleado con diferentes significados, pues es definido como equivalente a sistema social u organización social guiada por normas y valores. Las diferentes perspectivas en sociología: de la dialéctica, del funcionalismo y del Interaccionismo simbólico, aportan descripciones con distintos puntos de vista de estructura y lo mismo sucede con las ciencias sociales más próximas a la sociología: la ecología humana, la psicología social y la antropología cultural, lo cual en sí mismo es útil, porque también en esto la diversidad enriquece.

La interpretación constitucional: ha de orientarse a mantener la seguridad jurídica y la vigencia del Estado de Derecho, pues las normas constitucionales constituyen la base del resto del ordenamiento jurídico. De una determinada interpretación de la Constitución, pueden ser expulsadas del sistema jurídico de un país algunas leyes, debido precisamente a la imposibilidad de interpretarlas conforme a los preceptos constitucionales. Esto puede originar asimismo la inconstitucionalidad de otras normas que encuentren en conexión con tales leyes.

Los tributos: son ingresos públicos de derecho público¹ que consisten en prestaciones pecuniarias obligatorias, impuestas unilateralmente por el Estado, exigidas por una administración pública como consecuencia de la realización del hecho imponible al que la ley vincule en el deber de contribuir. Su fin primordial es el de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento del gasto público, sin perjuicio de su posibilidad de vinculación a otros fines.

La ley: (del latín *lex, legis*) es una norma jurídica dictada por el legislador, es decir, un precepto establecido por la autoridad competente, en que se manda

o prohíbe algo en consonancia con la justicia cuyo incumplimiento conlleva a una sanción.

La obligación jurídica: En Derecho, es el vínculo jurídico mediante el cual dos partes (acreedora y deudora) quedan ligadas, debiendo la parte deudora cumplir con una prestación objeto de la obligación. Dicha prestación puede consistir en dar, hacer o no hacer, teniendo que ser en los dos primeros casos posibles, lícitos y dentro del comercio.

M

Marco conceptual. Es una serie de ideas organizadas en una estructura de fácil entendimiento, apreciable por todos y sirve para comunicar la información o tema a los destinatarios en la forma lo más clara y sencilla posible.

N

No afectación de ingresos a gastos. Regla que postula que todos los ingresos públicos se destinen de manera indistinta y global a la cobertura de los gastos públicos, no pudiéndose otorgar prioridad a una determinada fuente de financiación para la cobertura preferente de unos gastos frente a otros. plan de austeridad Mecanismo para alcanzar la sostenibilidad presupuestaria que consiste en el mantenimiento del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico, de acuerdo con los principios de la normativa de estabilidad presupuestaria y la adaptación de los programas de gasto de la Administración General del Estado a los recursos presupuestarios disponibles a medio y largo plazo.

Norma jurídica. Es una regla dirigida a la ordenación del comportamiento humano prescrita por una autoridad cuyo incumplimiento puede llevar aparejado una sanción. Generalmente, impone deberes y confiere derechos.

O

Obligación de dar: es aquella obligación jurídica en que las partes transfieren el dominio o la mera tenencia de una cosa, o constituyen un derecho real sobre ella.

Obligación de hacer: es aquella obligación jurídica en que el deudor se obliga a realizar un hecho.

Obligación de no hacer: es aquella obligación jurídica en que el deudor debe abstenerse de efectuar un hecho.

P

Presupuesto: tiene varios usos, por lo general vinculados al área de las finanzas y la economía. El presupuesto es, en este sentido, la cantidad de dinero que se estima que será necesaria para hacer frente a ciertos gastos.

Principios presupuestarios. Conjunto de reglas que disciplinan la institución presupuestaria y afectan a las distintas fases del ciclo presupuestario tratando de asegurar sobre todo un adecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos.

Prórroga presupuestaria. Mecanismo previsto para cubrir la contingencia de la no aprobación en plazo del presupuesto y que consiste en la extensión del presupuesto aprobado para un ejercicio más allá de su período inicial de vigencia y hasta la aprobación del nuevo.

Presupuestos Generales del Estado: es el nombre que recibe el en España. Son considerados la ley más importante que un gobierno promulga en un año y determinan su política en la mayor parte de los ámbitos, además de ser la base sobre la que se moverá la economía del Estado en ese año.

Precio público: Es contraprestación dineraria que el Estado recibe por la prestación de un servicio en igualdad de condiciones que el sector privado y en régimen de Derecho privado. El Estado ofrece un servicio (como por ejemplo, el transporte público) y cobra un precio por él, al igual que lo podría hacer una empresa privada.

R

Ratio: es un vocablo latino reconocido por la Real Academia Española que se utiliza como sinónimo de razón, en el sentido del cociente de los números o de cantidades comparables. La razón aritmética es la diferencia constante entre dos términos consecutivos de una progresión aritmética.

S

Sector privado: que se contrapone al sector público, es aquella parte de la economía que busca el ánimo de lujos en su actividad y que no está controlada por el Estado. Por contraste, las empresas que pertenecen al Estado son parte del sector público.

T

Transferencia de Fondos: Traslado de recursos financieros que la Dirección General de Tesorería emite a las Unidades financieras Institucionales, por medio del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Tasa: Una tasa es un tributo cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.

U

Unidad del presupuesto. Principio que se refiere a la forma de presentación del presupuesto y exige que exista un único documento presupuestario a examinar y aprobar por el órgano competente.

Universalidad presupuestaria. Principio del presupuesto según el cual todos los ingresos y gastos de un ente público deben figurar en él de forma explícita o expresa y evitando que ingresos determinados se destinen a cubrir gastos concretos.

Sentencias de Inconstitucionalidad 1-2010-27-2010-28-2010, 15-2011-38-2011 y 09-2014.

Sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010-27-2010-28-2010

CONTENIDO DE LA DEMANDA

Estas disposiciones también habilitan al Ejecutivo para que, a su antojo y sin control alguno, incremente cualquiera de los créditos presupuestarios, con lo cual se vulneran los principios de limitación cuantitativa y cualitativa a que el referido Órgano está sujeto, ya que cada crédito presupuestario debe emplearse en atender el crédito especificado en el mismo. El irrespeto a las referidas limitaciones genera una violación a los dos primeros incisos del art. 228 Cn. **b.** De acuerdo con los demandantes, existen otros motivos que fundamentan la pretensión de inconstitucionalidad, y que se resumen a continuación: Los contenidos que la Constitución determina para la formulación del presupuesto general del Estado en cada ejercicio fiscal y la especial orientación o aplicación que expresamente indica el referido presupuesto –principio de especificidad–, para poder sostener su constitucionalidad y consiguiente validez jurídica de acuerdo con el art. 227 Cn., requieren que el presupuesto general del Estado comprenda la estimación de los ingresos que se espera percibir dentro de un ejercicio fiscal, de conformidad con las leyes vigentes al momento de ser votado por la Asamblea Legislativa, y debe comprender la autorización de todas las erogaciones que se juzguen convenientes para realizar los fines del Estado. Dentro de la concepción constitucional del presupuesto general del Estado –indicaron–, el segundo de los elementos estructurales en su formulación vincula el destino o aplicación que debe observarse para la ejecución constitucional de las erogaciones autorizadas, que es la realización de los fines del Estado y que constituye la idea rectora del presupuesto. Este es el indicador o parámetro constitucional de razonabilidad, que legitima y valida las asignaciones presupuestarias para las correspondientes erogaciones

autorizadas en cada ejercicio fiscal. Así se ha establecido por el Poder Constituyente. La Constitución en su art. 1 –expusieron– señala el origen y fin de la actividad del Estado; es decir, para qué está organizado y cuáles son los imperativos a los que se obliga; en línea con esa concepción personalista del Estado y de toda su actividad, la noción del presupuesto general del Estado queda vinculada con la realización de sus fines en todas y cada una de las erogaciones legalmente autorizadas, lo que obliga a evidenciar claramente el destino al que deben ser aplicadas dichas erogaciones y a garantizar aquella exigencia constitucional. Congruente con lo anterior –agregaron– el art. 83 Cn. declara que la soberanía reside en el pueblo y que éste la ejerce dentro de los límites establecidos por la misma. Asimismo, citaron los arts. 85, 86, 87, 121 y 125 Cn. Con fundamento en la calidad representativa del pueblo salvadoreño –apuntaron–, el sistema de gobierno, el sistema político y la filosofía personalista, la Constitución asigna a la Asamblea Legislativa atribuciones y competencias que evidencian el ejercicio del poder público estatal como emanación popular, y, para asegurar la realización de los fines del Estado constitucionalmente determinados, se atribuye a dicho órgano la potestad de decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública mediante el procedimiento respectivo –art. 131 ord. 8° Cn.– Dicho procedimiento es indispensable y no puede evadirse con autorizaciones legislativas en abstracto por ningún motivo. **F.** Respecto de la impugnación del art. 45 de la LOAFI, en su inc. 2°, manifestaron: **a.** Los pretensores indicaron que el primer inciso repite parcialmente el contenido del art. 229 Cn. Ambas disposiciones coinciden en facultar la realización de transferencias entre partidas o créditos presupuestarios de un mismo ramo u organismo administrativo, con la misma excepción respecto de aquellas que en el presupuesto se declaren intransferibles. Pero el inc. 2° del art. 45 de la LOAFI, en contraposición a lo que reza el art. 229 inc. 1° Cn., va más allá al introducir que, no obstante, en la Ley de Presupuesto General del Estado,

en cada ejercicio fiscal, se podrán normar modificaciones presupuestarias necesarias para una gestión expedita del gasto público, con evasión flagrante del control constitucional establecido en los arts. 167 ord. 3º párrafo 2º y 131 ord. 8º Cn. **b.** En ese sentido –dijeron–, el inc. 2º del art. 45 de la LOAFI, es inconstitucional, ya que autoriza en abstracto la introducción de modificaciones presupuestarias y ello equivale a autorizar la inclusión de reformas al presupuesto general del Estado votado para el ejercicio correspondiente, asunto que para su validez constitucional requiere la participación del Consejo de Ministros con su iniciativa y de la Asamblea Legislativa, como lo ordena la Constitución, en cada ejercicio fiscal para los casos concretos. Al decretar el inc. 2º del art. 45 de la LOAFI, así como los contenidos de los arts. 2 y 6 de la LP 2010 –afirmaron–, la Asamblea Legislativa violó la prohibición expresamente establecida en el art. 87 inc. 3º Cn., y, como consecuencia, toda la constelación que forman los artículos de la Constitución ya relacionados, inclusive el que recuerda la supremacía de la misma sobre todo el ordenamiento jurídico –art. 246 Cn.–. La misma Asamblea –opinaron– también violó el principio universal de acuerdo con el cual, en materia jurídica, sólo es posible alterar, dejar sin efecto, modificar o reformar algo si se cumplen los mismos requisitos que dieron lugar a su existencia. Esta es la razón por la que el Constituyente atribuye simultáneamente al Consejo de Ministros y a la Asamblea Legislativa conocer de las reformas al tratarse de transferencias entre partidas de distintos ramos –art. 167 ord. 3º párrafo 2º Cn.– y decretar las reformas del presupuesto general del Estado –art. 131 ord. 8º Cn.– Asimismo, citaron la definición del vocablo reforma según el diccionario de la Lengua Española y manifestaron que, en ese sentido, la reforma del presupuesto general del Estado es o consiste en una “innovación” total o parcial respecto de aquél originalmente votado. Dentro de estas posibilidades, las transferencias de recursos presupuestados entre partidas de un mismo ramo pueden realizarse directamente por facultad constitucional, con observancia de las

formalidades legales, pero con excepción de las partidas declaradas intransferibles, teniendo en cuenta que esa modalidad de reforma no puede afectar la Unidad Primaria de que se trate respecto de los fines estatales que por su medio se propone realizar. Por el contrario –apuntaron–, al tratarse de una transferencia de recursos entre partidas de distintos ramos de la Administración Pública, la reforma puede afectar las disponibilidades correspondientes que fueron valoradas al momento de votarse y formularse el presupuesto y, por ende, pueden afectar la realización de los fines del Estado. Por ello, para que sea válido constitucionalmente, el intercambio de las asignaciones presupuestarias debe realizarse como está señalado, es decir, con aprobación del Consejo de Ministros y por Decreto de la Asamblea Legislativa. Desde cualquier punto de vista –añadieron–, la realización de los fines del Estado no puede quedar sometida a la decisión de un funcionario o institución del Órgano Ejecutivo; tampoco es razonable ni constitucional concebir que la suerte de aquellos fines pueda quedar incluida en las asignaciones a que se refieren los arts. 2 y 6 de la LP 2010 en los términos que manda el inc. 1° del art. 227 Cn., que hace referencia vinculante al hecho de juzgar convenientemente la autorización de las erogaciones presupuestarias. La vinculación constitucionalmente establecida de los fines del Estado con la ejecución de las asignaciones presupuestarias –insistieron– tiene como soporte la exigencia de su especificidad, y dicha exigencia, motivada por el cambio del destino de los recursos, reclama para su debida observancia el control de las instituciones involucradas. **G.** La Unidad Presupuestaria 10 “Provisión para Atender Gastos Imprevistos”, manejada según las disposiciones impugnadas, puede llegar a acumular cantidades de recursos que en esas circunstancias no garantizan la realización de los fines del Estado. Los pretenses transcribieron recomendaciones de desempeño de un sistema de gestión de las finanzas públicas abierto y ordenado de un estudio de la Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas del Banco Mundial

denominado: “Gestión de las Finanzas Públicas”, y manifiestan que ninguna de tales recomendaciones ni sus resultados son posibles con la vigencia de las disposiciones impugnadas. Señalaron, además, que tienen conocimiento de que en la Sentencia pronunciada el 25-X-2004 en el proceso de Inc. 26-2004, se desestimaron las pretensiones de inconstitucionalidad de los arts. 2 y 8 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2004, cuyo texto es igual al de los artículos que ahora se impugnan y que, en vista de ello, podría decirse que la referida sentencia ha pasado en autoridad de cosa juzgada, por lo que la pretensión ahora planteada no debe ser admitida. Sin embargo –concluyeron–, con base en la supremacía de la Constitución, no debe cerrarse de manera definitiva un conflicto intersubjetivo; asimismo, expresaron que la Constitución es un marco de posibilidades o cauce por el cual discurre el proceso político democrático; por lo tanto, las sentencias desestimatorias pronunciadas en los procesos de Inconstitucionalidad no pueden ser rígidas ni conspirar contra el dinamismo de la Constitución. **H.** Por resolución de 24-III-2010 fue admitida la demanda. El control de constitucionalidad de los arts. 2 y 6 de la LP 2010 y 45 inc. 2° de la LOAFI, quedó circunscrito a la verificación de la supuesta vulneración a los arts. 86 inc 1°, 131 ord. 8°, 167 ord. 3° párrafo 2°, 227 y 229 Cn., en cuanto al principio de reserva de ley en materia presupuestaria.

2. El ciudadano Enrique Borgo Bustamante, cuyas demandas dieron inicio a los procesos 27-2010 y 28-2010, postuló como objeto de control, en el primero, al art. 45 de la LOAFI; y en el segundo, a los arts. 2 y 6 de la LP 2010; en ambos procesos por la supuesta violación a los arts. 85, 86, 87 inc. 3°, 121, 131 ord. 8° y 167 ords. 1°, 2° y 3° párrafo 2° Cn. **A.** En el proceso 27-2010, el demandante argumentó: **a.** Que el art. 85 Cn. establece que el Gobierno es republicano, democrático y representativo, y el art. 86 de la misma Ley Suprema consagra el principio de separación de poderes y limitación de competencias. Las finanzas públicas –dijo– pueden estar sujetas a políticas de Estado que perduran en el tiempo, más allá de la

duración del gobierno que la ha implementado; también son ajustadas en el tiempo de acuerdo con las decisiones sobre las finalidades de las funciones del Estado. Señaló que, de acuerdo con nuestro régimen constitucional, la actividad del Estado está organizada para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común –art. 1 Cn.–; pero la disposición puede tener distintas interpretaciones, por lo que, en concordancia con el art. 85 Cn., cada partido político debe preparar un plan de gobierno que sirva a la ciudadanía para atraer el voto a su favor y así el actual gobierno debe tomar acciones para cumplir con el plan que lo llevó a su actual posición en la Asamblea Legislativa. En ese sentido es importante aclarar que, si bien las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República están especificadas en el art. 168 Cn., no se establecen las que corresponden a los Ministros y Viceministros, mientras el art. 167 Cn. sí regula la potestad del Consejo de Ministros para organizar la Administración Pública a través del RIOE; al respecto citó la sentencia de 8-IV-2003, pronunciada en el proceso de Inc. 22-99. **b.** El actor también sostuvo que la Constitución confiere al Presidente algunas funciones específicas que desarrolla con el concurso de los Ministros y Viceministros –art. 163 Cn.– y demás funcionarios del Órgano Ejecutivo, de acuerdo con la distribución de funciones establecida en el RIOE. Entre ellas destaca el manejo del patrimonio del Estado (Hacienda Pública), todo de acuerdo con el presupuesto de ingresos y egresos que la Asamblea Legislativa debe aprobar para cada ejercicio fiscal. **c.** Asimismo, agregó que los ingresos pueden originarse por iniciativa de ley de los Diputados o del Presidente de la República por medio de sus Ministros, pero deben obligatoriamente ser aprobados por la Asamblea Legislativa. **d.** Sobre las funciones financieras constitucionales del Órgano Ejecutivo, expuso que corresponde al Consejo de Ministros la obligación de elaborar el proyecto del presupuesto de ingresos y egresos y su presentación a la Asamblea Legislativa –art. 167 ord. 3º párrafo 2º Cn.– Así, debido a la función del presupuesto de ingresos

y egresos para desarrollar el programa de Gobierno durante cada año, cualquier modificación al mismo exige la decisión del Consejo de Ministros, ya sea en lo cualitativo o cuantitativo para cualquier Ramo de la Administración Pública, a fin de que corresponda al programa de trabajo financiero previsto para el año; función que es indelegable según lo previsto en el art. 86 Cn. e. Siendo que la función del Estado no es básicamente económica –a diferencia de los particulares–, primero se determinan los gastos que se adjudican como créditos en el presupuesto, sin poder comprometer fondos más allá de tales créditos, ni en actividades diferentes de las previstas en el presupuesto. El pretensor reseñó el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto General del Estado que culmina con la aprobación por la Asamblea Legislativa, y explicó que, en nuestro país los impuestos están fijados de manera casi permanente y los gastos se programan con base en una estimación de los ingresos del Estado. En este punto, adquiere relevancia la representación del pueblo dentro de la Asamblea Legislativa, quien es la única facultada para señalar impuestos y gastos; competencia indelegable en ambos casos –art. 86 Cn.– f. De acuerdo con el art. 131 ord. 8º Cn. –expuso– la Asamblea Legislativa decreta el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública por medio de una ley de duración temporal, facultad que es indelegable en otro Órgano del Estado; igualmente sucede con cualquier reforma a dicha ley, que exigiría los mismos requisitos necesarios para su nacimiento. El art. 167 ord. 3º Cn. otorga iniciativa de ley para la elaboración del presupuesto al Consejo de Ministros e igualmente para su reforma, cuando se trata de transferencias entre partidas de distintos Ramos de la Administración Pública. En ese orden de ideas, sostuvo que la facultad de efectuar transferencias entre partidas de un mismo Ramo, concedida al Ejecutivo en el art. 229 Cn., también se concede al Judicial, pero no al Legislativo; para el caso del Ejecutivo, esta facultad le compete a quien tiene la facultad de elaborar el presupuesto, es decir, al Consejo de

Ministros. **g.** La LOAFI establece el proceso en virtud del cual debe prepararse el presupuesto y, en vista de que el art. 167 ord. 3º párrafo 2º Cn. establece que es competencia del Consejo de Ministros conocer de las reformas al presupuesto (cuando se trate de transferencias entre partidas de distintos Ramos de la Administración Pública), debía haberse establecido al respecto la regulación del trámite correspondiente en la LOAFI. Al contrario, la regulación existente establece claramente que al Presidente de la República no le compete de forma individual ninguna acción en la preparación y aprobación del proyecto del presupuesto, ni mucho menos en su modificación, y la Constitución es clara al respecto en el art. 131 ord. 8º. El art. 45 de la LOAFI –dijo– concede al Presidente de la República el uso de la facultad para ampliar los gastos previstos para determinadas actividades en el programa anual de Gobierno, sin el procedimiento necesario para la modificación de la Ley de Presupuesto General del Estado, es decir, sin iniciativa de ley del Consejo de Ministros y sin aprobación de la Asamblea Legislativa, y los arts. 131 ord. 8º y 229 Cn. son explícitos en ese sentido, pues no otorgan iniciativa de ley al Presidente de la República como se pretende en la letra a) del inc. 2º art. 45 de la LOAFI.

h. El peticionario describió las facultades de la Corte de Cuentas de la República en relación con la fiscalización de la Hacienda Pública, para garantizar la pureza de la gestión pública del Gobierno, y sostuvo que la naturaleza del presupuesto como simple ley formal ha sido superada, pues no sólo constituye un acto administrativo o una autorización para el gasto del gobierno en sus tres Ramos, sino una obligación a cargo de los funcionarios públicos de cumplir con la erogación de fondos presupuestados en las actividades contenidas en el programa de Gobierno. La Asamblea Legislativa –afirmó– no sólo da su autorización al presupuesto, sino que establece su compromiso de ejecutar el programa de gobierno previsto en el presupuesto anual correspondiente.

En el mismo sentido –dijo–, es posible que los ingresos de un ejercicio fiscal sean mayores a las previsiones que sirvieron de base para la elaboración del presupuesto y, por ello, la Administración Pública para el ejercicio 2010 podría resultar con un exceso de disponibilidades para el cumplimiento de los fines del Estado. El uso de tales fondos –sostuvo– también debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa, ya que se trata de fondos públicos que, de conformidad con el art. 228 Cn., no pueden comprometerse o abonarse sino dentro de las limitaciones de un crédito presupuestario y no pueden servir para la ejecución de obras no previstas o para la ampliación de las no contempladas; razón por la cual la decisión sobre tales excedentes debe someterse por iniciativa de ley del Consejo de Ministros a aprobación de la Asamblea Legislativa. **i.** El pretensor finalizó explicando que las atribuciones y competencias de los Órganos del Gobierno son indelegables –art. 86 Cn.– y si, de conformidad con el art. 131 ord. 8° Cn., existe reserva de ley en materia presupuestaria, la Asamblea legislativa no puede delegar en el Ministerio de Hacienda o el Presidente de la República, sus atribuciones en materia presupuestaria ni la atribución de aprobar reformas al presupuesto conferida por la Constitución. **B.** En el proceso 28-2010 el demandante argumentó: **a.** Que los controles ejercidos durante la ejecución del presupuesto –art. 131 ord. 8° Cn.– se realizan con base en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa y sus modificaciones, las cuales deben cubrir los gastos de transferencias entre partidas de diferentes ramos, que significan una modificación a la Ley de Presupuesto. Durante la ejecución del presupuesto, alguna de las Secretarías de Estado puede producir un ahorro generado por el incumplimiento de sus obligaciones contenidas en el Plan Anual de Gobierno, lo que refleja precisamente un incumplimiento y no una mejor ejecución de la Administración Pública. Por lo tanto, con el art. 2 de la LP 2010 se pretende que los supuestos “ahorros” se trasladen a la Unidad Presupuestaria 10, y posteriormente a otras unidades presupuestarias, con lo que se pierde la función encomendada al

Consejo de Ministros y la decisión tomada por la Asamblea Legislativa, a través de un simple acuerdo del Ministro de Hacienda. Asimismo, explicó que el art. 6 de la ley citada pretende que el Órgano Ejecutivo, mediante Acuerdo del Ministerio de Hacienda, refuerce las asignaciones presupuestarias consignadas en la parte III de la referida ley con los montos que se perciban en exceso durante cada trimestre, sin que el uso de tales fondos, en ambos casos, sea incluido en el presupuesto a iniciativa del Consejo de Ministros, ni aprobado por la Asamblea Legislativa. **b.** El pretensor consideró que, para dejar claro en qué consiste la posible aplicación de las disposiciones impugnadas, de los movimientos que permiten y su efecto sobre el plan anual de Gobierno aprobado por la Asamblea Legislativa en el correspondiente presupuesto, se debe estar claro que los Ministros son funcionarios a la orden del Presidente de la República y que, cuando éste último lo ordena, el Ministro de Hacienda puede dejar de suministrar fondos de las asignaciones presupuestarias hechas por la Asamblea Legislativa a otros Ministerios, produciendo así, economías que podrían transferirse entre los distintos Ramos de la Administración Pública a voluntad del mismo Presidente, pudiendo hacerlo con los fondos de varios Ministerios –Unidades Primarias de Organización– por Acuerdos en el Ramo de Hacienda y trasladarlos a la Unidad Presupuestaria 10, lo que constituye una vulneración a los arts. 86 y 131 ord. 8° Cn. De igual forma, ejemplificó una serie de posibles transferencias que podría ejecutar el Ministerio de Hacienda en aplicación del art. 2 de la LP 2010, señalando que las asignaciones presupuestarias son autorizaciones concedidas por el Órgano Legislativo para que puedan emplearse los fondos públicos en la satisfacción de las necesidades del Estado dentro de un ejercicio fiscal; por ello, en la estructura del presupuesto de cada Ramo de la Administración Pública, contenida en la Ley de Presupuesto General del Estado, se presenta en la parte B, Asignación de Recursos, número 3, “Relación propósitos con recursos

asignados”, donde la Asamblea Legislativa es quien determina el propósito de los recursos a nivel de línea de trabajo de cada Unidad Presupuestaria. Finalizó aseverando que la mencionada relación se vulnera con la aplicación del art. 2 de la LP 2010, al obviar el conocimiento de la Asamblea Legislativa de la transferencia de recursos entre distintos Ramos de la Administración Pública y omitir el proceso que indica la Constitución. **C.** Por resoluciones de 30-IV-2010 se admitieron ambas demandas y se circunscribió el control al examen de constitucionalidad, por vicios en su contenido, de los artículos impugnados, en virtud de la supuesta violación a los arts. 86 inc 1° Cn., en cuanto al principio de legalidad presupuestaria, y a los arts. 131 ord. 8° y 167 ord. 3° párrafo 2° Cn., en cuanto al de reserva de ley en materia presupuestaria.

CONTENIDO DE LA SENTENCIA

Luego de ser expuestos los motivos de inconstitucionalidad argumentados por los demandantes, las razones aducidas por la Asamblea Legislativa para justificar las disposiciones impugnadas y la solicitud del Fiscal General de la República, es procedente exponer las implicaciones que sobre el objeto de control en el presente proceso, genera su similitud con las disposiciones impugnadas en el proceso de Inc. 26-2004 (1); para, luego, señalar el orden que contendrá la presente decisión (2). **A.** Como una primera acotación, debe abordarse el tema de la posibilidad de entrar a conocer sobre el contraste constitucional planteado y resuelto en la Inc. 26-2004, pues, aunque referido a otras disposiciones, se postulan ahora los mismos motivos de inconstitucionalidad y parámetros de control. En efecto, la estructura de las disposiciones impugnadas en dicho proceso proyecta el mismo contenido normativo que los arts. 2 y 6 LP 2010 (sometidos a control constitucional en este proceso). Sobre esta situación, la Sala ha sostenido que, desde el punto de vista del sistema de fuentes, el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes es una de las más relevantes competencias

de la jurisdicción constitucional –resolución de Improcedencia de 23-VII-2004, pronunciada en el proceso de Inc. 20-2004–. Ejercido mediante el proceso de inconstitucionalidad, dicho control tiene repercusiones dentro del mismo ordenamiento jurídico, pues el pronunciamiento que lo concluye incide en la estructuración misma del sistema de fuentes y en la atribución de contenido a las disposiciones constitucionales. **B.** En ese sentido, el art. 10 L. Pr. Cn. establece que la declaratoria de inconstitucionalidad de un cuerpo normativo o disposición impugnada tiene los mismos efectos erga omnes que los del objeto de control; es decir, tiene plenos efectos frente a funcionarios y particulares –resolución de Improcedencia de 7-VII-2005, pronunciada en el proceso de Inc. 31-2005–. En el caso que el pronunciamiento definitivo sea desestimatorio – que declare la no existencia de la inconstitucionalidad alegada–, la incidencia sobre la realidad jurídica preexistente al pronunciamiento se manifiesta de igual manera: con efectos generales. Al respecto, se había venido sosteniendo que en tales supuestos no cabría la posibilidad de reexaminar en un nuevo proceso la constitucionalidad de la disposición impugnada por los mismos motivos desestimados anteriormente. Ello se complementa con la resolución de Admisibilidad de 23-IX-2003, pronunciada en el proceso de Inc. 16-2003, en la que esta Sala admitió la posibilidad de reexaminar la disposición impugnada solamente si se plantean motivos y argumentos de inconstitucionalidad distintos a los desestimados en otro proceso. **C.** Ahora bien, el respeto a los precedentes –como manifestación específica de la seguridad jurídica y el sometimiento de los jueces al ordenamiento jurídico– no significa la imposibilidad de cambiarlos. Ello cobra sentido si se toma en cuenta que la Constitución no predetermina la solución a todos los conflictos que puedan derivarse en su aplicación o cuando esté llamada a solventarlos. Por ello, las anteriores consideraciones jurisprudenciales deben ser también analizadas desde otra perspectiva: el dinamismo y la interpretación actualizada de la Constitución. En efecto, aunque el

precedente (y de manera más precisa, el autprecedente) posibilita la precomprensión jurídica de la que parte toda interpretación, la continuidad de la jurisprudencia puede flexibilizarse o ceder bajo determinados supuestos; pero, para ello, se exige que el apartamiento de los precedentes esté especialmente justificado –argumentado– con un análisis prospectivo de la antigua jurisprudencia, que también es susceptible de ser reinterpretada. Y es que, si bien todo precedente se construye con una pretensión de corrección, nunca puede tener efectos absolutos en el sentido de que sea tanto definitivo como válido para todos los tiempos. No es definitivo porque la amplia variedad y el continuo cambio de la realidad social ponen constantemente a los juzgadores ante nuevas situaciones; e incluso la renovación de los juzgadores, a su vez representantes de diversas corrientes de pensamiento jurídico, también posibilita la relectura de las disposiciones jurídicas y de los precedentes que las han aplicado, a las nuevas realidades. Tampoco puede ser válido para todos los tiempos porque la interpretación tiene siempre una referencia de actualidad sobre el orden jurídico. Por ello, no puede sostenerse la inmutabilidad de la jurisprudencia *ad eternum*, y resulta de mayor conformidad con la Constitución entender que, no obstante exista un pronunciamiento desestimatorio en un proceso de inconstitucionalidad, ello no impide que esta Sala emita un criterio jurisprudencial innovador, al plantearse una pretensión similar a la desestimada, cuando circunstancias especiales y justificadas obliguen a reinterpretar la normatividad –resoluciones de Imprudencia de 23-VII-2004 y de 7-VII-2005, pronunciadas respectivamente en los procesos de Inc. 20-2004 y 31-2005–. **D.** En la jurisprudencia comparada se admiten, entre otros supuestos, como circunstancias válidas para modificar un precedente o alejarse de él: estar en presencia de un pronunciamiento cuyos fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados; el cambio en la conformación subjetiva del Tribunal; y que los fundamentos fácticos que le motivaron han

variado sustancialmente al grado de volver incoherente el pronunciamiento originario, con la realidad normada. **a.** Error interpretativo. La ruptura del *stare decisis* sugiere un expreso señalamiento de los errores interpretativos de la decisión anterior que se plantea como precedente. Señalar la parcialidad del contexto de la anterior interpretación es una condición necesaria para dotar a la nueva decisión de fuerza argumental y para que satisfaga el estándar de justificación que el cambio de jurisprudencia reclama. En estos casos, la delimitación del grado del error pasa por analizar si la decisión previa (o precedente) no ha tomado en consideración la eventual concurrencia de otra disposición constitucional que varíe el contexto normativo sobre el cual se basó el pronunciamiento. Tampoco quiere ello decir que la decisión que haya de tomarse en el cambio de precedente sea la única correcta, sino que cuando menos pueda considerarse admisible dentro de los límites y presupuestos normativos constitucionales íntegramente considerados. De lo que se trata, entonces, es de expresar el cambio de contexto o la parcialidad del anterior en la interpretación que el precedente expresa, la norma que concretiza mediante aquella interpretación o el desarrollo jurisprudencial del derecho invocado. **b.** Cambios en la realidad normada. La labor jurisdiccional, al igual que el Derecho y como fuente creadora del mismo, no es estática, sino que un cambio en las valoraciones fácticas puede implicar la reorientación y adecuación de criterios que hasta ese evento se mantenían como definidos. No está de más afirmar que este supuesto acarrea una carga argumentativa fáctica, en la medida en que exige que esos cambios de la realidad normada estén razonablemente acreditados dentro del proceso de inconstitucionalidad. **c.** Cambio de la conformación subjetiva del Tribunal. Los tribunales que componen el Órgano Judicial –al igual que los otros entes estatales– se entienden como medios jurídicos para la realización de los fines del Estado, y por tanto se valen también de la actividad de personas naturales para el ejercicio de sus respectivas atribuciones y

competencias. Así, junto a las exigencias objetivas de predeterminación legal del juzgador, la Constitución también exige que la composición subjetiva del Órgano jurisdiccional venga determinada por ley y que en cada caso concreto se siga el procedimiento legalmente establecido para la designación de los miembros que han de constituir el órgano correspondiente. En el análisis que ahora nos ocupa (cambio motivado del autoprecedente por este Tribunal), ello cobra relevancia cuando el art. 186 inc. 3° in fine Cn., prescribe que en la lista de candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia –lo cual comprende a los Magistrados de la Sala de lo Constitucional–, estarán representadas las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico. Este supuesto asume la diversidad de corrientes de pensamiento jurídico, y acepta la posible relectura de las disposiciones constitucionales y de los precedentes que las han aplicado, para que se adecue a las nuevas realidades. Estas tres circunstancias, no taxativas, requieren siempre de una especial justificación para habilitar el cambio de autoprecedente, en la medida en que significan la comparación argumental y dialéctica de las viejas razones –jurídicas o fácticas– con el reconocimiento actual de otras más coherentes. **E.** En la sentencia pronunciada en el proceso de Inc. 26-2004, se parte de una supuesta lectura sistemática de los arts. 131 ords. 8° y 10°, 167 ords. 3° y 4°, 168 ord. 6°, 172 inc. final, 182 ord. 13°, 195 ord. 2°, 226, 227, 228 y 229 Cn. Sin embargo, en el desarrollo de la argumentación solamente se puede intuir una enumeración de circunstancias presupuestarias desde su fase de aprobación hasta su ejecución, pasando por las posibles justificaciones de la modificación a las asignaciones originales, sin exponer las pautas interpretativas de las que se deriva una norma negativa: las transferencias entre partidas de distintos Ramos –sostiene dicha sentencia– no son reformas al presupuesto, bajo el entendido que éstas solamente se verifican si hay aumento del monto global del presupuesto.

En ese sentido, la dinámica presupuestaria y las atribuciones y competencias que la Constitución le asigna a cada Órgano del Estado, avalada en la Inc. 26-2004, se sustentó en su momento en una interpretación no suficientemente fundada, pues se limitó a ciertas disposiciones constitucionales (arts. 131 ord. 8° y 229 Cn.), sin abordar íntegramente el sentido y alcance contextual de la Constitución en materia presupuestaria, mediante una lectura más coherente de los arts. 167 ord. 3° párrafo 2° y 227 Cn. y si bien todos los actos jurídico-administrativos realizados por el Ejecutivo, en relación con las distintas leyes de presupuestos generales para los ejercicios fiscales de 2004 a 2010, así como los efectos producidos por los mismos, se consideran válidos por la interpretación que se dio en el relacionado precedente, a partir de este pronunciamiento, que implicará un cambio en la interpretación constitucional sobre el tema de transferencia de partidas entre distintos Ramos, los que se realicen en el futuro deberán atender los parámetros de la presente sentencia.

2. Establecido lo anterior y para el correcto abordaje de la pretensión planteada, se partirá del principio de separación e independencia de los Órganos del Estado, así como de la colaboración entre éstos y el principio de indelegabilidad de atribuciones (III). Luego se verá cómo se manifiestan dichos principios en el ámbito del presupuesto general del Estado (IV). Ello nos conducirá a referirnos a la reserva de ley o principio de legalidad del presupuesto y, específicamente, a dos de sus manifestaciones: el principio de especialidad y el de publicidad y transparencia (V). Como último punto teórico, se expondrá una noción de presupuesto y de la ley que lo contiene (VI), pasando inmediatamente al análisis de lo que ahora se impugna (VII); tras ello se emitirá el fallo que constitucionalmente corresponda.

III. 1. 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. Se trata de un mecanismo organizativo que se caracteriza por

asignar atribuciones y competencias a diferentes órganos, para que éstos 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. Por otra parte, la teoría de la división de poderes ha sido ampliada, habiéndose incorporado nuevos criterios de división, por lo que interesa a este Tribunal referirse a uno en particular: la división horizontal del poder. Al respecto, Manuel García Pelayo expresa que: “lo que caracteriza a la división de poderes no es que a cada poder u órgano constitucional le corresponda una función, sino que a cada uno de ellos le corresponde un complejo de competencias para cumplir o participar en el cumplimiento de determinadas funciones”. 2. Aunque no se encuentre enunciado como tal, puesto que es de origen doctrinario, el principio de la división de poderes, cualquiera que sea su versión, emana claramente del art. 86 Cn., siendo un elemento de todo Estado Constitucional de Derecho. Del art. 86 Cn. se desprende, en primer lugar, que el poder político es uno sólo, puesto que es manifestación de la soberanía del pueblo salvadoreño. 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 pueden concebirse como exclusivamente ligadas a un órgano del Estado, pues uno o varios órganos pueden coparticipar en el desempeño de una misma función. Por otro lado, de la disposición mencionada también se infiere que es constitucionalmente permitido que un órgano del Estado controle a otro y viceversa, en el marco de sus respectivas competencias. En Sentencia de 8-IV-2003, Inc. 22-99, este Tribunal sostuvo que, para el ejercicio del poder público, el art. 86 inc. 1° Cn. reconoce la necesidad de la existencia de varios órganos dentro del Estado como garantía genérica de la libertad, y que cada uno de esos

órganos, independientemente de los demás, debe llevar a cabo una de las funciones básicas del Estado –lo cual representa la formulación original del principio de división de poderes–. La disposición constitucional citada no detalla cuáles son las atribuciones y competencias que corresponden a cada órgano estatal, sino que remite la determinación de las mismas a otras disposiciones constitucionales y a las leyes. Sobre la teoría de los controles, en la Sentencia de 11-XI-2003, Inc. 17-2001, esta Sala expresó que la Constitución ordena los cometidos de los distintos detentadores del poder, de manera que se posibilite la complementariedad de éstos entre sí y se garanticen la responsabilidad, el control y la limitación del poder en el proceso de adopción de las decisiones estatales. Así pues, cabe sostener que la Constitución, al distribuir las atribuciones y competencias entre los distintos órganos por ella creados, y al establecer la obligación del ejercicio conjunto en la formación de la voluntad estatal, limita el ejercicio del poder. Es en esta dinámica de interacción en el proceso político que se desarrolla la teoría de los controles recíprocos.

3. Por último, la Ley Suprema, en su art. 86 inc. 1º frase 3ª, dispone que: “[l]as atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas”. Para determinar el significado de este precepto, debe partirse de la constatación de 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; atribuciones que le habilitan para actuar legítimamente en el marco del Estado de Derecho, al tiempo que le fijan los límites más allá de los cuales no puede ejercer el poder público. Si bajo el concepto de competencia se engloban el conjunto de tales atribuciones jurídico-políticas y jurídico-administrativas, cabe deducir de la disposición comentada que ninguno de los órganos estatales puede desprenderse de las atribuciones que la Constitución le ha asignado y conferirla a otro de dichos órganos. IV. 1. Interpretando sistemáticamente

los arts. 131 ord. 8º y 167 ord. 3º Cn., se deduce que la elaboración del presupuesto se divide en dos etapas encomendadas a dos órganos diferentes: **(i)** la preparación del anteproyecto de la Ley de Presupuesto, a cargo del Consejo de Ministros (integrante del Órgano Ejecutivo, según el art. 166 Cn.); y **(ii)** la aprobación de dicha ley, a cargo de la Asamblea Legislativa. En materia presupuestaria puede afirmarse que no existe una zona de reserva exclusiva a favor de un órgano del Estado, sino que dos órganos estatales participan en la misma. En esta línea, Juan Martínez Queralt y otros explican que: “Desde que el Presupuesto comienza a configurarse como un instituto jurídico moderno, en los albores del siglo XIX, se refleja, a lo largo de su ciclo vital, la división de poderes sobre la que se organiza el Estado contemporáneo (...). Partiendo de estas premisas, va a consolidarse desde entonces el ciclo presupuestario con base en tres principios, que concretan el de división de poderes: **1)** separación de funciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; **2)** coordinación de ambos para desarrollar el ciclo presupuestario; **3)** irrenunciabilidad de las competencias atribuidas a cada uno en las distintas fases”. Por ello, en materia de presupuesto, según los autores citados, más que ante una “división” de poderes, estaríamos ante un “poder indiviso” entre el Legislativo y el Ejecutivo, en su elaboración, aprobación, ejecución y control. Y en ese sentido, también afirman que en realidad lo que hace el Legislativo no es una “autorización” –pues con ella no se agotarían todos los efectos jurídicos del presupuesto (que se desarrolla anualmente)–, sino una “ordenación” del gasto público. 2. El concepto de presupuesto ha evolucionado de forma paralela a la función del Estado en la actividad económica. Así, ha adquirido una condición dinámica de la que antes carecía, convirtiéndose en un instrumento mediante el cual el Estado actúa en la economía – en la vertiente del gasto público al desarrollar su política fiscal–. La Ley de Presupuesto de cada año se erige como el cuerpo normativo que regula la actividad financiera pública, en concreto, los

ingresos y gastos públicos. Sin embargo, a pesar de que el marco normativo base del presupuesto adquiere el rango de ley con la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, el Órgano Ejecutivo es el encargado de su elaboración y ejecución. En este punto se pone en evidencia la complejidad de la figura del presupuesto de un Estado, donde cada órgano tiene definido su rol a desempeñar y sus decisiones se encuentran estrechamente relacionadas, sin que puedan desligarse unas de otras. Es así que de la actuación coordinada del Legislativo y el Ejecutivo surge el presupuesto – que queda plasmado en la Ley General del Presupuesto de cada año–, lo que hace posible su ejecución y posterior control. El sentido de la coordinación de atribuciones entre el Legislativo y el Ejecutivo radica, por un lado, en la posibilidad de que este último realice los actos jurídicos necesarios en el marco de la organización presupuestaria de las políticas públicas a desarrollarse en un determinado gobierno, y por otro lado, en la intervención de la Asamblea Legislativa como un mecanismo de legitimación y control democrático de la actividad financiera –partiendo de que las potestades financieras del Ejecutivo no son absolutas–. Es insostenible un criterio restrictivo respecto a la labor realizada por la Asamblea Legislativa en la elaboración del presupuesto, limitándola a autorizar el proyecto de gestión financiera presentado por el Órgano Ejecutivo con la sola finalidad de darle la categoría de ley formal. En nuestro ordenamiento jurídico el presupuesto debe considerarse un documento único e indivisible, que emana de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de sus funciones propias y que, por tanto, es una ley con plenos efectos jurídicos. Pero la función legislativa no se reduce a “aprobar” la propuesta del Ejecutivo, pues ésta no es más que un proyecto de presupuesto a considerar. El Ejecutivo propone una ley y el Legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, teniendo como límites únicamente los plasmados en la Constitución. El presupuesto es una estimación de los gastos previstos por la Administración Pública para determinado período de tiempo;

mediante la cual se busca distribuir eficientemente los recursos del Estado durante la implementación de las políticas públicas.

Por ser el presupuesto una estimación, no se le debe petrificar al momento de elevarlo a rango de ley. Y es que la fase de ejecución es una etapa dinámica, en la cual es poco probable que el presupuesto asignado sea equivalente al presupuesto ejecutado. V. 1. Aunque arraigados en diferentes aspectos de la dirección política, es cierto que en los Estados Constitucionales, el Legislativo y el Ejecutivo tienen un rol protagónico en la actividad del Estado. El Ejecutivo tiene a su cargo determinar la orientación política del Estado en cada momento –concretada en las diferentes políticas públicas–, de acuerdo con el criterio mayoritario que expresa; al Legislativo le corresponde darle forma normativa a esas decisiones políticas fundamentales, mediante el desarrollo normativo primario de la Constitución; mientras que al Judicial le corresponde el control jurisdiccional de la actividad de ambos, en cuanto a su legalidad y constitucionalidad. Sin embargo, con base en lo anterior, puede también afirmarse que, luego de la Constitución, la Ley es la forma jurídica básica del desenvolvimiento estatal. De ahí que, si la dirección política del Estado a cargo del Ejecutivo requiere modificar el desarrollo legislativo de la Constitución, resulta necesaria la intervención del Legislativo. Las razones y valoraciones que justifican el rol ponderado de la ley en la actividad estatal, que la Constitución le asigna, son básicamente: el carácter colegiado, el pluralismo y la deliberación – Sentencia de 29-VIII-2009, pronunciada en el proceso de Inc. 24-2003–. En efecto, el carácter colegiado de la Asamblea Legislativa –art. 121 Cn.– permite que el pluralismo se manifieste de manera más amplia que en otros órganos; así, en vez de expresar solamente la visión mayoritaria, el Legislativo es el ámbito donde conviven mayorías y minorías. Estas cualidades son las que también permiten que el proceso legislativo sea de carácter deliberativo. Ello requiere concretamente que el debate sea público –Inc. 27-99–. 2. La reserva de ley, en ese sentido, es la técnica jurídica a

través de la cual se plasma ese privilegio de la ley, como decisión central del propio Estado y forma primordial de creación del Derecho, pues está precedida de un proceso deliberativo, público y abierto, donde deben debatir las mayorías y minorías expresivas del pluralismo característico de una sociedad democrática, y llegar así a consensos sobre las decisiones fundamentales del Estado. En términos normativos y respecto de ciertas materias, una “reserva” implica la conjunción de tres normas: **(i)** una atribución de potestades a un órgano determinado; **(ii)** el establecimiento de una prohibición dirigida a los restantes, que no deben dictar decisiones sobre la materia o área reservada; y **(iii)** la prohibición de que el órgano titular de la reserva la delegue en otro órgano (art. 86 Cn.). El origen mismo de la técnica presupuestaria, así como los debates en torno a su sentido jurídico, se encuentran enraizados en la historia de la división del poder y la reserva de ley. Así, analizar las circunstancias concretas de la Ley de Presupuesto es la manera idónea para conocer la situación real de la división del poder entre órganos y el sistema constitucional que lo configura.

3. De acuerdo con el principio de reserva de ley aplicado al Derecho Presupuestario, el Legislativo tiene la responsabilidad de asegurar el financiamiento del Estado. En ese sentido, las decisiones normativas primordiales relativas a la actividad financiera del Estado son de exclusiva competencia del Legislativo. **A.** Uno de los puntos clave para detectar la importancia que se le otorga al principio de reserva de ley consiste en dilucidar cuál es su extensión. Hay que precisar qué es lo que debe decidir el Legislativo para sostener que ha tomado una decisión genuinamente presupuestaria. En otros términos, hay que determinar qué elementos de la norma presupuestaria deben ser creados por ley, para así dejar claro qué ámbito de regulación le queda al Ejecutivo en el ejercicio de su potestad de administración y ejecución. En esta dinámica presupuestaria, la reserva de ley se expresa extensivamente mediante diversos principios, pues para satisfacer la reserva de ley no basta que la Asamblea Legislativa autorice

gastar una suma global, sino que se requiere que la ley establezca una mayor cantidad de elementos, a fin de que cumpla con su doble sentido de instrumento y de control. Así, los principios presupuestarios son reinterpretados como aspectos jurídicos de la reserva de ley y enfatizan la centralidad de ésta –dando una visión sistemática y unificadora del gasto público–; pues no se trata solamente de consejos para un buen presupuesto, sino de la caracterización constitucional de una ley presupuestaria. **B.** Entre otros principios no menos importantes, interesa destacar el de especialidad **(a)** y el de publicidad y transparencia **(b)**. **a. (i)** El primero se entiende como una exigencia de tipicidad, que complementa y especifica el contenido de la reserva de ley. El sentido de la tipicidad presupuestaria –elemento necesario para la eficacia de la reserva de ley– deriva de la función que tiene la Ley de Presupuesto de cada año y de la estructuración constitucional de la independencia entre órganos.

En efecto, la autorización legislativa no se da en forma global, sino que se concede específicamente para cada crédito. En ese sentido, el principio en referencia hace posible controlar el destino específico de los gastos predeterminados legislativamente. Según el principio de especialidad, la Ley de Presupuesto debe especificar con precisión la cantidad, finalidad y entidad que ha de realizar los gastos públicos en sus aspectos cuantitativo y cualitativo. Así, para respetar el principio de reserva de ley, la Ley de Presupuesto debe autorizar la disponibilidad del gasto público y determinar ciertas sumas de dinero a todos y cada uno de los sujetos estatales para el cumplimiento de los fines previstos en la Constitución. Esta exigencia deja claro que ningún ente público puede tomar una decisión jurídica que implique un gasto no previsto en la Ley de Presupuesto. Tampoco, desde el punto de vista cualitativo de la especialidad, se pueden gastar las sumas autorizadas para una finalidad diferente a la establecida en la ley. Este principio de especialidad –en sus dos vertientes– es decisivo para que el Legislativo pueda efectuar su tarea de control y predeterminación del gasto

público. En efecto, la ley debe dar certeza en cuanto al objeto del gasto, esto es, su finalidad; por lo que las decisiones del Ejecutivo que pretendan modificarlas resultan contrarias a la Constitución. Paralelamente, la misma ley debe respetar estos principios en las autorizaciones para gastar; es decir, que la predeterminación legal debe también respetar la garantía de reserva de ley y no autorizar su propia desvinculación en el cambio de los montos, sujetos y destinos. **(ii)** Ahora bien, los principios presupuestarios – cuyo origen se remonta al Estado liberal– han sufrido modificaciones debido a la misma evolución hacia otros modelos de Estado –por ejemplo, el Estado Social–. En este orden de ideas, Álvaro Magaña señala que: “si bien es cierto que los textos constitucionales de la gran mayoría de países continúan recogiendo los principios presupuestarios, simultáneamente se reconocen, en casi todos los casos, modificaciones que esencialmente contradicen el postulado original [...]. Incluso, no podemos ignorar que aun cuando el presupuesto siga cumpliendo una función como mecanismo de control de la actividad gubernamental, los alcances y el significado actual de ese control distan mucho de lo que originariamente significaba en el marco de la confrontación de los poderes y su pugna por una supremacía política, ahora ya superados en los sistemas políticos actuales”.

Y es que durante el año en que se ejecuta la Ley de Presupuesto pueden presentarse diversas necesidades que exijan modificar la ley, tales como: disminuir los gastos aprobados, ya sea por no haberse concretado una operación de crédito público o por haberse producido una recaudación menor a la estimada; aumentar los gastos de un determinado órgano o ente público; necesitar de una reforma al presupuesto ante situaciones sobrevenidas, como la creación de un organismo antes inexistente; aumentar los gastos ante la ocurrencia de eventos extraordinarios o urgentes o ante la constatación de una recaudación mayor a la prevista; cambiar las finalidades de los gastos aprobados inicialmente; disponer qué destino asignarle a los recursos obtenidos, cuando éstos sean mayores a

los estimados; etc. Por otro lado, es razonable prever que una aplicación estricta del principio de especialidad puede provocar la rigidez del sistema. Y es que el presupuesto contiene nada más previsiones, que quedan sujetas a las variaciones que impone la realidad misma de su ejecución. Bien se ha dicho que “programar hoy para realizar mañana” encierra un margen de incertidumbre que el principio de especialidad debe reconocer. Pero no se trata de abandonar este principio, sino de aplicarlo equilibradamente, tomando siempre en cuenta la consecución de los fines fundamentales del Estado, que le impone la Constitución. En ese sentido, para no crear obstáculos, el principio debe ser flexible respecto del gasto, siempre dentro de los parámetros legislativos. De esta manera, se tomarían como parámetro de legalidad los conceptos genéricos de gasto establecidos en la partida original, permitiéndole así al ejecutante el margen razonable de maniobra para concretarlas en una distribución que no implique su alteración o reforma. La finalidad de matizar el principio de especialidad presupuestaria –respecto a gastos relativamente pequeños comparados con el monto global del presupuesto– es evitar la paralización de las actividades del Estado. Por ello, otorgarle al Ejecutivo cierta flexibilidad en la administración del presupuesto aprobado permite la continuidad de los servicios y tareas propios de la Administración, evitando que el retardo en la aprobación legislativa se convierta en un obstáculo para el accionar del Ejecutivo. Entonces, ambos órganos del Estado deben sujetarse a un procedimiento –respetuoso de las competencias de cada uno– en el cual se reduzcan los márgenes de discrecionalidad en la distribución de los gastos por parte del Ejecutivo. Pero también debe otorgársele a éste último la flexibilidad y rapidez necesarias para que pueda hacerle frente a gastos urgentes, especialmente en los casos de emergencia nacional.

Por otro lado, se deben regular técnicas que transparenten el cumplimiento de las políticas, los planes de acción, la administración de recursos y la prestación de servicios por parte de las entidades gubernamentales. **b.** Por

otra parte, es necesario destacar que en una sociedad democrática es deber del Estado garantizar la transparencia en la actuación de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones oficiales, así como la publicidad en la administración y destino de los recursos y fondos públicos. Este deber de transparencia está en íntima conexión de interdependencia con el derecho de acceso a la información de interés público. La transparencia y la rendición de cuentas presupuestarias son necesarias para prevenir, combatir y erradicar toda manifestación o forma de corrupción en el manejo y destino de todos los fondos públicos, y son imprescindibles para fortalecer el Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Por lo tanto, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de la población a estar debidamente informada de los asuntos de interés colectivo, y a conocer la gestión pública y la forma en que se ejecuta y se rinde cuentas del presupuesto general del Estado; obligación que atañe a todos los órganos y dependencias del Estado, sin excepciones. La publicidad de la información presupuestaria constituye la regla que debe imperar y que vincula a todos los funcionarios e instituciones públicas, pudiendo mantenerse en reserva cierta información presupuestaria, de manera excepcional y restrictiva, y en casos debidamente necesarios y justificados. Por ejemplo, aquellos datos cuya publicidad pudiera poner en riesgo o afectar intereses fundamentales del Estado que están legítimamente protegidos en una sociedad democrática, tales como la información referida a los gastos de la defensa nacional o de la seguridad pública. No obstante, dichos gastos públicos estarán siempre sujetos a fiscalización, control y rendición de cuentas por las instancias competentes, de conformidad con lo que ordena la Constitución (art. 227 inc. último). La transparencia y la rendición de cuentas respectiva deben ser garantizadas por todas las dependencias del Estado, de manera que todas las cuentas del presupuesto puedan verificarse en su ejecución, transferencia y destino. Esto es, independientemente de que se disponga por ley, respecto de

ciertos casos justificados, un manejo reservado de la información. Con base en ello, se concluye que las denominadas “partidas secretas”, entendidas como aquellas que no están sujetas a control y rendición de cuentas, no tienen asidero constitucional.

VI. Finalmente, como último aspecto conceptual, se expondrá una breve noción de presupuesto y de la ley que lo contiene. 1. Según la corriente dualista, el presupuesto solamente es ley en sentido formal, es decir, reviste formalmente el carácter de ley, aunque materialmente no se trata de una norma general, impersonal y abstracta. Entonces, la Ley de Presupuesto no opera como condición de la acción estatal, sino que –simplemente– implica una opinión política del Legislativo sobre la idoneidad de la estimación previa y la conveniencia de las sumas que se indican como gasto público. En ese sentido, la Ley de Presupuesto solamente lo sería por su origen legislativo, pero no por su contenido, pues –para los defensores de esta teoría– las verdaderas leyes contienen preceptos de alcance general y permanente. Para la teoría monista, en cambio, la Ley de Presupuesto sí tiene valor intrínseco de ley, es decir, reúne los caracteres de norma jurídica. Es decir, que el presupuesto no es ya un simple documento político-contable, sino que constituye un instrumento jurídico de singular y definitivo alcance para asegurar el cumplimiento de las principales tareas estatales. En ese sentido, compromete al Estado con fuerza vinculante. 2. Si toda acción humana puede ser considerada en su interferencia con otras acciones, y si ello da lugar a relaciones que deben regirse por normas, las actividades presupuestarias no son una excepción. En ese sentido, la actividad financiera del Estado también debe regirse por normas jurídicas. En efecto, el Derecho Financiero se sitúa dentro del ámbito del Derecho Público; ello porque las normas financieras no están destinadas –en principio– a satisfacer las necesidades privadas, sino a normar el poder estatal en la ordenación del gasto público. Este carácter público del Derecho Financiero estatal también orienta su propia interpretación. Así, no se trata

de un Derecho excepcional que se deba interpretar fuera del alcance de los mismos postulados constitucionales de toda la actuación pública. De hecho, regula una actividad estatal que procura los medios económicos que en el pasado (recaudación), en el presente (determinación del gasto) y en el futuro (límite y control), son indispensables para la existencia de la organización política de la sociedad. Cabe destacar que el Derecho Financiero estatal no constituye un sistema orgánico de relaciones estáticas, sino un conjunto de normas, principios e instituciones que tienen en común referirse a las múltiples actividades que el Estado desarrolla en el campo constitucional financiero. En efecto, si se tiene en cuenta que la actividad presupuestaria implica necesidades públicas que requieren erogaciones gubernamentales y, consiguientemente, ingresos para hacerles frente, ello significa también el despliegue de actividades financieras. Este desarrollo de gestiones financieras consistente en empleo de fondos estatales –a partir de los destinos prefijados presupuestariamente– crea relaciones jurídicas. Esta actividad se desarrolla en diversas fases, es decir, en un plan de actuación que se exterioriza en forma contable y monetaria (el presupuesto), pero que necesita de normas que regulen las relaciones entre los distintos entes que interactúan para concatenar este proceso que se vivifica en la ejecución presupuestaria. 3. Para lo que al presente caso interesa, cabe mencionar que el presupuesto adopta la forma de una ley; en consecuencia, para su aprobación deben cumplirse todos los requisitos exigidos por la Constitución para su válida emisión. La discusión doctrinaria sobre si se trata de una ley solamente en sentido formal o si se trata de una ley con plenos efectos jurídicos, ha sido ya superada. La ley presupuestaria de cada año obliga al ejecutante a realizarlo dentro de los límites prefijados normativamente. Ello pone de manifiesto la función eminentemente legislativa de ordenación jurídico- financiera de la actividad pública que caracteriza al programa presupuestario, pues demarca y fija límites a la actuación financiera del Estado, habida cuenta de que los funcionarios

solamente pueden realizar gastos autorizados por ley y para los fines que la misma dispone. En ese sentido, por su contenido y alcance, la Ley de Presupuesto tiene todas las características de un cuerpo normativo de inevitable acatamiento; pues el hecho de que sus disposiciones se materialicen en cifras máximas de gasto o previsiones, no significa que carezca de la fuerza vinculante externa propia de las normas jurídicas generales, impersonales y abstractas. VII. Se pasa ahora al análisis del caso concreto, cuyo tema principal es el de determinar si la habilitación legislativa al Ejecutivo para modificar el presupuesto es compatible con el alcance constitucional del principio de reserva de ley presupuestaria. Se expondrá primero el contenido de las disposiciones propuestas como parámetro y objeto de control y otras conexas con ellas (1 y 2) y, luego, se enjuiciarán las sometidas a control (3).

1. El presupuesto general del Estado –instrumento que contempla todos los ingresos que se espera percibir, así como los gastos en que se incurrirá durante un año (art. 227 inc. 1° Cn.)– es materia reservada al Órgano Legislativo (art. 131 ord. 8° Cn.). Por tal razón, para cada ejercicio fiscal, la Asamblea Legislativa aprueba una “Ley de Presupuesto”, en ejercicio de su principal función constitucional, que es la de legislar (art. 121 Cn.); lo que puede hacer: decretando, interpretando auténticamente, reformando o derogando disposiciones jurídicas (art. 131 ord. 5° Cn.). Ahora bien, aunque al Legislativo le compete principalmente la aprobación del presupuesto, éste es preparado en forma de proyecto por el Ejecutivo a través del Consejo de Ministros, teniendo la obligación de someterlo a consideración del Legislativo, por lo menos tres meses antes del comienzo del nuevo año fiscal (art. 167 ord. 3° Cn.). Como se dijo, el presupuesto puede necesitar de algunos ajustes durante su ejecución. Al respecto, el Constituyente contempló expresamente dos supuestos: **(i)** las transferencias entre partidas del mismo Ramo; y **(ii)** las transferencias entre partidas de distintos Ramos de la Administración Pública. El primer supuesto obedece a la necesidad de que la gestión del gasto público por

parte del Ejecutivo sea eficaz y eficiente. Por ello, no toda modificación debe estar sometida a la aprobación del Legislativo, pues podría conducir virtualmente a la paralización de las labores de aquél. De tal suerte que al primer órgano mencionado se le reconoce la posibilidad de efectuar algunas modificaciones mínimas al presupuesto. Ya el Constituyente lo habilita en tal sentido, precisamente a través de la figura de las transferencias entre partidas del mismo Ramo (art. 229 Cn.). Y es que, en efecto, éstas no generan afectación alguna al principio de especialidad (cualitativa y cuantitativa) del presupuesto. Por su parte, el legislador secundario –en el art. 45 inc. 1º letra b) de la LOAFI– ha desarrollado esa posibilidad, lo que podría hacer con mayor o menor amplitud. Debe existir, pues, un ámbito racional y mínimo en el que se le reconozca potestad normativa al Órgano Ejecutivo en materia presupuestaria. Pero también existen modificaciones que forzosamente exigen el concurso del Legislativo. Al respecto, el Constituyente se decantó –como es usual en el Derecho Comparado– por una limitación orgánica. Así, la Constitución prescribe que las transferencias entre partidas “de distintos ramos” deben ser aprobadas por la Asamblea Legislativa, por tratarse de reformas al presupuesto (arts. 167 ord. 3º párrafo 2º, en relación con el 131 ord. 8º, parte final). Entonces, la Ley Suprema salvadoreña entiende que las transferencias de un Ramo a otro constituyen verdaderas modificaciones al presupuesto, es decir, que si el Ejecutivo las efectuara estaría “reformando” el presupuesto. Por ello, deja claro en el art. 131 ord. 8º Cn. que esa potestad le corresponde a la Asamblea Legislativa. Esto no es más que una confirmación del principio general del Derecho –recogido en el art. 142 Cn.– según el cual de la misma forma en que una disposición nace a la vida jurídica, así debe reformarse, interpretarse o derogarse; todo previo conocimiento y a iniciativa del Consejo de Ministros, conforme al art. 167 ord. 3º párrafo 2º Cn. 2. Pues bien –recapitulando–, el art. 45 inc. 1º de la LOAFI, en su letra a), desarrolla el mandato constitucional relativo a transferencias entre

partidas de distintos Ramos u organismos administrativos (arts. 131 ord. 8º y 167 ord. 3º párrafo 2º Cn.). Por su parte, el mismo artículo, en su letra b), desarrolla el mandato constitucional relativo a transferencias de partidas dentro del mismo Ramo u organismo administrativo (art. 229 Cn.). Sin embargo, en el inc. 2º del mismo artículo se dispone que en la Ley de Presupuesto de cada año se podrán establecer de forma general modificaciones para una gestión expedita del gasto público. Como concreción de esta última regla, el art. 2 frase 1ª de la LP 2010, faculta al Órgano Ejecutivo para que –mediante Acuerdo del Ministro de Hacienda– refuerce la asignación de la Unidad Presupuestaria 10 “Provisión para Atender Gastos Imprevistos” con las economías de remuneraciones y otros rubros de agrupación, obtenidas por las unidades primarias de organización e instituciones descentralizadas no empresariales durante la ejecución de los recursos que hayan recibido del fondo general. Por su parte, la frase 2ª del mismo artículo lo faculta –de igual manera– a transferir recursos de la Unidad 10 “Provisión para Atender Gastos Imprevistos” al presupuesto general del Estado, a fin de cubrir “necesidades prioritarias”. En cuanto al art. 6 de la LP 2010, éste faculta al Órgano Ejecutivo a que –siempre mediante Acuerdo del Ministro de Hacienda– refuerce las asignaciones de la Parte III “Gastos” con los excedentes mensuales de las fuentes establecidas en la Parte II “Ingresos”. 3. A. a. Se ha impugnado el inc. 2º del art. 45 de la LOAFI, por cuanto prescribe que en la Ley de Presupuesto de cada año se podrán regular genéricamente modificaciones al mismo para una gestión expedita del gasto público. Se ha constatado que el presupuesto debe estar sujeto a la posibilidad de ser modificado. Una manera de variarlo es a través de las denominadas “transferencias” de una partida a otra. Éstas caen dentro del más amplio concepto de “reasignación presupuestaria”, el cual hace referencia a una modificación de los patrones del gasto público, la cual, como una forma de racionalizar la asignación de los recursos públicos en algunos de sus componentes, se vuelve prioritaria

debido a la dinámica del ingreso y gasto público. No es que el ahorro vaya a reducir el gasto público, más bien se aplica a materias prioritarias. Se consideran gastos reasignables aquellos que presentan una evaluación negativa a la luz de los instrumentos que componen el sistema de control de gestión o que han perdido prioridad en razón de modificaciones en los lineamientos programáticos del gobierno. Desde el punto de vista del Derecho Financiero, las transferencias de créditos son mecanismos que alivian la aplicación rígida del principio de especialidad. Sin embargo, en cualquier caso debe evitarse que se afecten los fines del Estado. Al analizar el art. 45 de la LOAFI, su inc. 2º establece que, para una “gestión expedita”, en la Ley de Presupuesto respectiva, podrá exceptuarse la aplicación de las letras a) y b) del inc. 1º del art. 45 de la LOAFI, que son concreciones legales del principio constitucional de reserva de ley presupuestaria (art. 131 ord. 8º Cn.). En otras palabras, el legislador, en el inc 2º del art. 45 de la LOAFI, establece una excepción que deja sin aplicación los parámetros constitucionales para efectuar transferencias entre partidas presupuestarias de distintos Ramos. En virtud de lo anterior, se concluye que el art. 45 inc. 2º de la LOAFI, contradice el principio de reserva de ley en materia presupuestaria, consagrado en el art. 131 ord. 8º Cn., en conexión con los arts. 86 inc. 1º, 167 ord. 3º párrafo 2º, 227 y 229 Cn., y así deberá declararse en esta sentencia. **b.** Considera esta Sala que la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 45 inc. 2º de la LOAFI, requiere que la Asamblea Legislativa dicte una nueva normativa, a fin de que queden claramente establecidos en dicha ley, los requisitos y parámetros bajo los cuales se regirán las aprobaciones de transferencias entre partidas de distintos Ramos que el Órgano Ejecutivo le solicite a la Asamblea Legislativa. Ello con el objetivo de lograr un equilibrio entre, por un lado, la eliminación del uso discrecional, arbitrario y secreto de los recursos asignados por la Asamblea Legislativa; y por otro lado, posibilitar la gestión eficaz y eficiente de dichos recursos al Ejecutivo como director de las

finanzas públicas (art. 226 Cn.). En virtud de lo anterior, los parámetros deben establecerse en la LOAFI, para luego ser concretados y desarrollados en la Ley de Presupuesto de cada año. Para tal objetivo, se pueden considerar por el legislador, por ejemplo, los siguientes parámetros o criterios orientadores: **(i)** que las transferencias entre partidas de distintos Ramos se conozcan previamente por el Consejo de Ministros (y no por el Ministro de Hacienda exclusivamente), a modo de control intraorgánico, para que luego sean sometidas, ya sea que se trate de una transferencia específica o de varias a la vez, a aprobación legislativa oportuna y expedita, de manera tal que no se obstaculice ni perjudique la ejecución de los programas del Ejecutivo; **(ii)** que se definan los conceptos de “gastos imprevistos” y “necesidades prioritarias”, de modo que no se altere la consecución de los fines del Estado, prescritos por la Constitución; **(iii)** que se determine con claridad la partida de “gastos de emergencia” para atender los efectos producidos por desastres naturales o calamidades públicas; **(iv)** que se establezca una asignación presupuestaria para “gastos reservados”, de cuyo manejo deberá rendirse cuentas al final del ejercicio fiscal; **(v)** que se detallen en la ley las transferencias que, según la Constitución, sean susceptibles de realizarse, y limitándolas a determinadas finalidades, programas y/o funciones; **(vi)** que se identifiquen los gastos “intransferibles”; y **(vii)** que se establezcan mecanismos mediante los cuales el Ejecutivo haga públicas y rinda cuentas a las instituciones estatales competentes y a la ciudadanía sobre las transferencias de recursos, detallando el origen de los fondos, su destino y el monto asignado. **B.** a. El art. 2 de la LP 2010 desarrolla el art. 45 inc. 2º de la LOAFI, y constituye una manifestación de la técnica de la reasignación presupuestaria relativa a las transferencias entre partidas de distintos Ramos; mientras que el art. 6 de dicha ley –también en desarrollo del art. 45 inc. 2º de la LOAFI– contempla un refuerzo presupuestario a los gastos en general con los excedentes de las fuentes de ingreso que se perciban mensualmente. Tales modificaciones las ha

dispuesto el legislador, cumpliéndose así desde un punto de vista meramente formal con el principio de reserva de ley en materia presupuestaria (art. 131 ord. 8º Cn.). Ahora bien, este concepto tiene un significado más amplio que se visibiliza a través de los principios presupuestarios. Aquí hemos insistido en el de especialidad, el cual en el fondo lo que persigue es que no se produzca el fenómeno de la “deslegalización”, esto es, que el legislador difiera al Órgano Ejecutivo la regulación de una materia reservada. Los arts. 2 y 6 de la LP 2010 –siguiendo una costumbre legal– exoneran de la intervención y aprobación legislativa a las modificaciones del gasto público, específicamente, las transferencias entre partidas de distintos Ramos y las asignaciones, a que se refiere el art. 6 de la misma ley. Es decir que, si bien es el Legislativo el que “aprueba” dichas reformas, lo hace hacia futuro, o sea, sin saber qué es lo que está aprobando. Ello encaja perfectamente en la idea de “deslegalización”, que no sólo es una violación al principio de indelegabilidad de funciones (art. 86 inc. 1º Cn.), sino que vulnera el concepto de reserva de ley en su dimensión de principio de especialidad, que exige la determinación precisa de los montos asignados, el destino final de la transferencia y la finalidad de la misma, cuyas reformas solamente corresponde aprobar a la Asamblea Legislativa.

En razón de lo anterior, se concluye que los arts. 2 y 6 de la LP 2010, contradicen el art. 131 ord. 8º Cn., en conexión con los arts. 86 inc. 1º, 167 ord. 3º párrafo 2º, 227 y 229 Cn., en la medida en que autorizan la modificación de los montos predeterminados por la Asamblea Legislativa, el destino final de la transferencia y la finalidad de la misma, entre distintos Ramos de la Administración, así como la asignación de los excedentes de los ingresos previstos –con los que se aprobó inicialmente el presupuesto–, todo lo cual es atribución exclusiva del Órgano Legislativo. Como consecuencia de los anteriores pronunciamientos, el legislador queda inhabilitado para replicar el contenido de los artículos declarados

inconstitucionales en esta sentencia, en las leyes o disposiciones futuras sobre la materia.

Sentencia de Inconstitucionalidad 15-2011-38-2011

Los presentes procesos acumulados han sido promovidos: el primero –Inc. 15-2011, por los ciudadanos Ramiro Peña Marín y Wilmer Humberto Marín Sánchez, con el fin de que se declare la inconstitucionalidad de las partidas de gastos imprevistos y los arts. 11, 14 y 15 de la Ley de Presupuesto General del Estado para el Ejercicio Financiero Fiscal del año 2011, contenida en el D. L. n° 514, de 18-XI-2010, publicado en el D. O. n° 230, tomo 389, de 8-XII- 2010 (en lo sucesivo “LP-2011”), por la supuesta contradicción con lo establecido en los arts. 86, 131 ord. 8° en relación con el 228, 167 ord. 3°, 225, 227 y 229 de la Constitución (en adelante “Cn.”); y, el segundo –Inc. 38-2011–, por el ciudadano Enrique Borgo Bustamante, para que se declare la inconstitucionalidad de las partidas presupuestarias previstas en la LP-2011, por medio de las cuales la Asamblea Legislativa: **(i)** redujo el presupuesto del Órgano Judicial en forma global; **(ii)** delegó en dicho órgano del Estado la decisión de determinar sobre cuáles créditos solicitados se harían los ajustes correspondientes; y **(iii)** aumentó las partidas presupuestarias de otros órganos e instituciones para alterar el proyecto que el Consejo de Ministros inicialmente le propuso y crear nuevas partidas que no aparecían en la iniciativa de ley exclusiva del citado Consejo; ello por la aparente incompatibilidad con lo prescrito en los arts. 86 inc. 1°, 167 ord. 3°, 182 ord. 13° y 227 Cn.

CONTENIDO DE LA DEMANDA

Los motivos de inconstitucionalidad alegados por los ciudadanos Ramiro Peña Marín y Wilmer Humberto Marín Sánchez, en el proceso de Inc. 15-2011, pueden sintetizarse de la siguiente manera: **A.** En primer lugar, señalaron que el art. 85 Cn. establece cuáles son los órganos fundamentales del Gobierno, el art. 121 Cn. le confiere al Legislativo la

atribución de legislar, el art. 172 Cn. le atribuye al Judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y el art. 159 Cn. prevé que compete al Presidente de la República la gestión de los negocios públicos por medio de las Secretarías de Estado. Asimismo, expusieron cuál es la conformación constitucional del Ejecutivo –arts. 150, 159 y 160 Cn.–, así como cuáles son las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República –art. 168 Cn.– y del Consejo de Ministros –art. 167 Cn.–. Acotaron que el art. 167 ord. 3° Cn. confiere en forma exclusiva la competencia para elaborar el proyecto del presupuesto de ingresos y egresos al Consejo de Ministros, para que, luego, sea el Legislativo quien determine las contribuciones y la adjudicación de los recursos necesarios para la realización anual de cada una de las actividades públicas que el Gobierno hará en la búsqueda de las finalidades del Estado.

En ese sentido, afirmaron que, para poder modificar el proyecto de presupuesto, es necesaria la decisión del citado Consejo, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, y que corresponde al Legislativo su aprobación, funciones que son indelegables, de conformidad con lo que prescribe el art. 86 Cn. Con respecto al art. 131 ord. 8° Cn., señalaron que a la Asamblea Legislativa le corresponde decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, facultad que es indelegable a cualquier otro Órgano del Estado. De igual forma, sostuvieron que cualquier reforma a dicha ley debe cumplir los mismos requisitos necesarios para su nacimiento. Los actores transcribieron el art. 229 Cn. y, sobre él, agregaron que la facultad que se le confiere al Ejecutivo de efectuar transferencias de fondos entre entidades del mismo ramo también se le concede al Judicial, pero no al Legislativo. También indicaron que la naturaleza del presupuesto como simple ley formal ha sido superada, ya que también es obligación de los funcionarios públicos la de cumplir con las erogaciones de los fondos presupuestados, para alcanzar los fines contenidos en el Programa de Gobierno. De esta forma, al aprobar el

presupuesto, el Legislativo no solo da una simple autorización, sino que también se compromete a ejecutar el Plan Anual de Gobierno. Al referirse al principio de especificidad, precisaron sus tres manifestaciones –temporal, cuantitativa y cualitativa–, las cuales implican que deben existir cambios en las asignaciones para los egresos correspondientes a las actividades del Programa de Acción del Estado. Ello porque la Administración Pública, para el ejercicio 2011, podría resultar con un exceso de disponibilidad de fondos para el cumplimiento de los fines del Estado, aunque el uso de estos también debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa –art. 228 Cn.–. **B.** Asimismo, se refirieron a algunos de los principios presupuestarios pertinentes a su pretensión, en los términos que a continuación se indican:

a. En relación con el principio de legalidad, dijeron que por función financiera se entiende la potestad de la Asamblea Legislativa de aprobar la estructura de los ingresos y gastos del Estado, lo que comprende la potestad tributaria y la facultad de aprobar el presupuesto de la Administración Pública y sus reformas. Agregaron que dicho principio postula que la aprobación del presupuesto y sus reformas le corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa, razón por la cual existe reserva de ley en materia presupuestaria –art. 131 ord. 8° Cn.– Añadieron que tal reserva exige que el legislador establezca una regulación que no se remita a otras fuentes formales del Derecho distintas de la ley y, menos aún, hacia actos de naturaleza administrativa, como un decreto o acuerdo emanado del Presidente de la República o del Consejo de Ministros.

b. En cuanto al principio de especialidad presupuestaria, expresaron que al Legislativo no sólo le corresponde aprobar el monto global del gasto público, sino que además debe especificar las diferentes líneas de gasto. Además, aseguraron que este principio impone al Legislativo ciertas limitaciones que operan en el curso de la ejecución presupuestaria, entre las cuales se encuentran la cualitativa y la cuantitativa. **(i)** Limitación cualitativa. Los demandantes expusieron que el Legislativo autoriza la cuantía del gasto que

el Ejecutivo debe realizar mediante el presupuesto. En vista de que el Órgano fundamental citado en último término dispone de los créditos presupuestarios, es necesario que destine los gastos a la finalidad que correspondan, de manera que, aunque el crédito resulte abundante, no se podrá utilizar para atender otras necesidades. Y si surge una necesidad cuya satisfacción no ha sido prevista, es ineludible que se cree un crédito para que esto último se logre. **(ii)** Limitación cuantitativa. Al respecto los actores manifestaron que esta modalidad del principio de especialidad impone límites máximos para los créditos que no pueden ser superados. Y, en el caso de que el crédito se agote, será necesario proceder a la reforma del monto inicial, para lo cual habrá de tramitarse el procedimiento constitucionalmente establecido. Asimismo, sostuvieron que nuestra Constitución sólo comprende una medida para flexibilizar la gestión presupuestaria del Ejecutivo, la cual consiste en la transferencia de créditos. Esta medida –continuaron– tiene a su vez un ámbito circunscrito de aplicación determinado por el art. 229 inc. 1° Cn., del que derivan las siguientes reglas: el Legislativo debe establecer las formalidades para que el Ejecutivo efectúe las transferencias; el único tipo de transferencias que la Constitución autoriza al Ejecutivo corresponde a partidas de un mismo ramo; y, finalmente, la atribución del Legislativo es establecer las formalidades para que se pueda efectuar este tipo de transferencias, no para autorizar al Ejecutivo a realizar transferencias de otro alcance. **C.** Por otra parte, explicaron que la transferencia entre partidas de distintos ramos es competencia de la Asamblea Legislativa, según lo prescribe el art. 131 ord. 8° Cn. De modo que, si el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública debe contar con la forma de ley –salvo la excepción prevista en el art. 229 Cn.–, entonces le es aplicable lo dispuesto en el art. 142 Cn. En consecuencia, concluyeron que la competencia para reformar el presupuesto le corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa, la que no puede delegar dicha competencia. Asimismo, interpretaron el art.

167 ord. 3° párrafo 2° Cn., para lo cual señalaron que toda reforma al presupuesto debe ser conocida por el Consejo de Ministros, sin importar la sede en la que se origina. Esto se debe a que, a su entender, el Consejo de Ministros es quien tiene la competencia para la iniciativa de la Ley de Presupuesto, así como para proponer sus reformas, y no el Presidente de la República o un Ministro. A lo anterior añadieron que el deber de transparencia de los funcionarios públicos está en íntima conexión con el derecho de acceso a la información de interés público. **D.** En relación con la creación de las partidas para financiar los “gastos imprevistos”, dijeron que vulnera el principio de especialidad presupuestaria –una manifestación del principio de reserva de ley presupuestaria –art. 131 ord. 8° Cn.–, así como el contenido del art. 228 Cn. Tal afirmación la fundamentaron en que los fondos públicos sólo pueden aprobarse cuando se destinan a una finalidad específica, lo cual no acontece en el caso de las partidas mencionadas. En ese sentido apuntaron que, si no existe una actividad que deba realizarse, la cual tampoco ha sido especificada en una partida presupuestaria, la Asamblea Legislativa no puede aprobar una partida presupuestaria mediante el cual asigne a cierta entidad pública una cantidad de fondos. **E.** Por otra parte, manifestaron que las economías en remuneración y otros rubros de agrupación no pueden ser transferidas a una unidad presupuestaria inexistente –“Financiamiento de Gastos Imprevistos”– ni para cubrir necesidades prioritarias imprevistas dentro de las mismas instituciones, con o sin la autorización del Ministerio de Hacienda, tal como lo prevé el art. 11 LP-2011. De igual forma, enfatizaron que se vuelve imposible lo dispuesto en el art. 11 inc. 2° LP- 2011, disposición que autoriza al Consejo de Ministros para efectuar transferencias entre Unidades Presupuestarias de Financiamiento de Gastos Imprevistos establecidos en cada una de las Unidades Primarias de Organización.

También destacaron que, señalar un límite máximo del monto total de presupuesto para las transferencias, indica que el Legislativo delega un

porcentaje de su facultad de aprobar el presupuesto. En tal virtud, si hoy lo hace con el 2.5 %, después lo podría incrementar hasta llegar a un 99 % o a la mitad, situación que anularía la función legislativa en materia presupuestaria, porque dicha actividad se delegaría en el Ejecutivo. Esta situación infringiría lo dispuesto en el art. 86 Cn. **F.** Agregaron que la creación de partidas para “gastos imprevistos” imposibilitaría el control que ejerce la Corte de Cuentas de la República –art. 195 Cn.–, ya que servirían para cubrir los gastos que el Ejecutivo eligiera, sin que la Asamblea Legislativa los apruebe. Los pretenses expusieron una serie de consideraciones tendientes a explicar las funciones contraloras de la Corte de Cuentas de la República y su incidencia en la Hacienda Pública, la recaudación de impuestos, la erogación de gastos, el control jurisdiccional, la ejecución del presupuesto y las obligaciones de los Órganos Ejecutivo y Legislativo en relación con el manejo presupuestario y la rendición de informes, y que dichos controles se ejercen con base en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa y sus modificaciones. **G.** Sobre la transferencia de fondos entre distintos Órganos, los demandantes manifestaron que existe una vulneración aun mayor por parte del art. 10 LP-2011, que prescribe que el Ministerio de Hacienda puede transferir asignaciones votadas para el gasto corriente del Judicial para poder pagar deudas de la Hacienda Pública que se originaron en préstamos para proyectos del mismo Órgano. Con ello, además de vulnerar el principio de reserva de ley en materia de reforma al presupuesto, se permite que una Secretaría de Estado pueda modificar el presupuesto de otro Órgano del Estado, facultad que sólo le compete a quien tiene la atribución de elaborar su presupuesto de sueldos y gastos: la Corte Suprema de Justicia en pleno –art. 182 ord. 13° Cn.– En consecuencia, sostuvo que dicha disposición permite que el Ministerio de Hacienda modifique los presupuestos del Ejecutivo y del Judicial. En relación con ello, transcribieron el art. 51 ord. 5° de la Ley Orgánica Judicial y, a continuación, señalaron que las

interpretaciones legislativas y de la Corte Suprema de Justicia (en lo sucesivo “CSJ”) de la disposición constitucional quedaron plasmadas en dicha ley, lo que es coincidente con el análisis de las disposiciones constitucionales.

Por otra parte, opinaron que la disposición impugnada permite que el Ministerio de Hacienda atente contra el art. 172 Cn., que establece el mínimo de presupuesto para el Órgano Judicial y con los recortes que se efectúan apenas y se sobrepasa ese porcentaje. **H.** En lo relativo a la inconstitucionalidad de la transferencia de fondos entre instituciones con patrimonios separados, expusieron que los arts. 14 y 15 LP-2011 violan la separación de patrimonios constituidos a favor de entidades independientes, pues se autoriza al Ministerio de Hacienda para tomar decisiones sobre los recursos de las Instituciones Descentralizadas no Empresariales y para reforzar las asignaciones presupuestarias votadas por el Legislativo; disposiciones que serían inconstitucionales ya que desde el momento de creación de las referidas instituciones como personas jurídicas distintas del Estado y de la constitución de sus patrimonios especiales, éstas se rigen por sus propias leyes votadas por la Asamblea Legislativa, en las que se establecen las reglas de su administración. Y nadie fuera de los respectivos organismos directivos de cada entidad puede tomar decisiones relacionadas con el manejo del patrimonio de las instituciones descentralizadas. Tales disposiciones, afirmaron, vulneran la diferencia de personalidad de las instituciones autónomas con patrimonio separado de la Hacienda Pública – art. 225 Cn.– **I.** En relación con la inconstitucionalidad de la delegación legislativa, expusieron el contenido del art. 86 Cn. y la indelegabilidad de las funciones de los Órganos del Estado. Sobre esto, arguyeron que corresponde a la Asamblea Legislativa la atribución exclusiva de legislar, según lo impone la reserva de ley establecida en el art. 131 ord. 8° Cn., y que, además, no puede delegar de ningún modo tal función en el Ministerio de Hacienda o en el Presidente de la República, mucho menos autorizar la

violación de su función legislativa de crear instituciones autónomas con patrimonio propio. Concluyeron afirmando que ello sería inconstitucional aun cuando la Asamblea delegara su función en el Consejo de Ministros que tienen iniciativa de ley en materia presupuestaria. **2.** Por su parte, los motivos de inconstitucionalidad alegados por el ciudadano Enrique Borgo Bustamante, en la demanda que dio inicio al proceso de Inc. 38-2011, pueden sintetizarse de la siguiente manera: En términos generales, señaló que la Asamblea Legislativa recortó al Judicial una parte de su presupuesto y, además, delegó en la Corte Suprema de Justicia la atribución de decidir en cuáles partidas presupuestarias se haría el recorte correspondiente. Asimismo, incrementó las partidas que habían sido propuestas por el Consejo de Ministros en el Proyecto de LP-2011 y creó nuevas partidas en beneficio de Unidades Primarias del Órgano Ejecutivo y otras organizaciones. **A.** En lo relativo al Órgano Judicial, el actor precisó que tales actuaciones vulneran los arts. 86, 182 ord. 13° y 277 Cn. Al respecto, manifestó que la Constitución le confiere al Presidente de la República algunas atribuciones específicas, las cuales desarrolla con el concurso de los Ministros y Viceministros del Estado –art. 163 Cn.–. En esa línea, añadió algunos aspectos sobre el Plan de Gobierno, su duración y la imperatividad de la elaboración de programas anuales de acción que corresponden al Consejo de Ministros, así como que los ingresos para dichas actividades pueden originarse por iniciativa de ley de los Diputados o del Presidente de la República, a través de sus Ministros. También se refirió a la atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa de decretar los impuestos –art. 131 ord. 6° Cn.– necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado y determinar cómo se invertirán, es decir, elaborar el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública. En relación con la naturaleza del presupuesto enunció a los intervinientes en el proceso de creación del mismo, es decir, el Consejo de Ministros, el cual tiene la tarea de darle iniciativa de ley para su respectiva aprobación, la cual corresponde a la

Asamblea Legislativa; dicho presupuesto está basado en el plan anual de gobierno, y el aumento o disminución de ciertas partidas para cambiar dicho programa, corresponde exclusivamente al Consejo de Ministros –art. 167 ord. 3° Cn.– Agregó que la Asamblea Legislativa, por su parte, decreta el presupuesto por medio de una ley de duración temporal, facultad indelegable en otro Órgano del Estado, lo cual debe hacerse con los mismos requisitos necesarios para el surgimiento de la ley. La elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto corresponde al Consejo de Ministros, integrado por el Presidente, Vicepresidente y los Ministros, concediéndole igual iniciativa para reformar dicho presupuesto cuando se trata de transferencias entre partidas de distintos ramos de la Administración Pública. El pretensor expuso una serie de consideraciones tendientes a explicar las funciones contraloras de la Corte de Cuentas de la República y su incidencia en la Hacienda Pública, la recaudación de impuestos, la erogación de gastos, el control jurisdiccional y la ejecución del presupuesto, lo cual garantiza la pureza de la gestión pública del Gobierno.

En ese sentido, enumeró las siguientes funciones principales del presupuesto: **(i)** señalar las actividades de trabajo anual que el Gobierno debe realizar en cumplimiento de los fines a los cuales se ha comprometido con detalle (principio cualitativo); **(ii)** señalar los montos de que dispondrá el Gobierno para cumplir con cada uno de los rubros escogidos por la Asamblea Legislativa, con el fin de poderlos satisfacer (principio cuantitativo); **(iii)** señalar las bases del control financiero del Estado en relación a su gestión; y **(iv)** hacer del conocimiento público el plan económico del Estado para que el sector privado pueda acomodar sus acciones al mismo. **B.** De igual manera, se refirió a los principios presupuestarios en los siguientes términos: **a.** En relación con la reserva de ley, se remitió a lo dicho por este tribunal en la Sentencia de 25-VIII-2010, Inc. 1-2010. **b.** Con respecto al principio de especialidad presupuestaria, el actor explicó que al Consejo de Ministros le corresponde la iniciativa de Ley

de Presupuesto, y al Legislativo le corresponde aprobarlo. Y afirmó que la autorización legislativa del presupuesto implica limitaciones que operan en el curso de la ejecución presupuestaria, entre las cuales, según la doctrina, se encuentran la cualitativa y la cuantitativa. **C.** En cuanto al proceso presupuestario, el pretensor refirió lo siguiente: **a.** La iniciativa de ley en materia presupuestaria está influida por los tres aspectos del principio de especificidad: temporal, cuantitativo y cualitativo, ya que estos implican que deben existir cambios en las asignaciones para los egresos correspondientes a las actividades del Programa de acción del Estado, para lo cual se hace necesario proponer y sancionar una ley modificatoria del presupuesto, y las leyes sólo pueden modificarse por el Órgano Legislativo, que tiene esa función. La atribución del Consejo de Ministros en materia presupuestaria –dijo– constituye una verdadera iniciativa de ley, para que el Legislativo determine en nombre del pueblo salvadoreño su contribución (impuestos) y la adjudicación de los recursos necesarios para la realización anual de cada una de las actividades de orden público que el Gobierno hará en la búsqueda de las finalidades del Estado. **b.** En lo relativo a la exclusividad de la iniciativa de ley, señaló que nadie más que el Consejo de Ministros puede aprobar el proyecto del Presupuesto General del Estado y darle iniciativa de ley. **c.** Sobre la integración de proyectos de presupuesto, argumentó que existen regulaciones o limitaciones al Consejo de Ministros en la preparación del proyecto de presupuesto –art. 182 ord. 13° Cn.–, lo que excluye de toda participación a dicho Consejo. Pero le confiere a la Asamblea Legislativa un “derecho” de modificar el proyecto de presupuesto del Judicial para hacer ajustes cuando lo considere necesario, pero que tampoco puede hacerlo sola, pues debe efectuarlo con la consulta previa a la Corte Suprema de Justicia. El pretensor transcribió el art. 131 ord. 10° Cn. agregando que el proyecto de presupuesto legislativo es intocable. Asimismo, dijo que los proyectos de presupuesto legislativo y judicial constituyen verdaderos actos de impulso procesal constitucional previos a la

elaboración del proyecto de presupuesto general, etapas en el proceso de formación de la ley cuya iniciativa exclusiva la tiene el Consejo de Ministros, pero éste debe incorporar sin cambio alguno los referidos proyectos presentados por los Órganos Legislativo y Judicial. **d.** En cuanto a la reducción de créditos solicitados en los proyectos, expresó que el impulso procesal constitucional limita la actuación de la Asamblea Legislativa en materia presupuestaria a los siguientes cambios: en el caso del Judicial, a hacer ajustes previa consulta con la Corte Suprema de Justicia –arts. 182 ord. 13° y 227 Cn.–, y a disminuir créditos, es decir, partidas específicas que tengan señalada una cuantía y destino específico (limitaciones cuantitativa y cualitativa), por lo que no está facultada para disminuir el monto global del presupuesto presentado por el Judicial o el Ejecutivo, ya que además se le limita la facultad que le concede la Constitución a reducir el monto propuesto del crédito solicitado –art. 227 Cn.–. Lo único que puede hacer es rechazar o disminuir créditos con base en la facultad cuantitativa que le concede la Constitución, careciendo de facultad cualitativa, como cambiar el destino de las partidas presupuestarias solicitadas. La Asamblea Legislativa tampoco está facultada para delegar en la Corte Suprema de Justicia la facultad de determinar los créditos solicitados que deben sufrir los ajustes. Estima que lo anterior implica una delegación de funciones en la Corte Suprema de Justicia, lo cual está prohibido por el art. 86 Cn. y la facultad limitada para disminuir cuantitativamente créditos solicitados no le puede permitir incrementar las partidas presupuestarias de otros Órganos e instituciones, mucho menos crear nuevas partidas ni propias ni de terceros.

D. El actor se refirió a continuación a las violaciones constitucionales en las que, a su entender, incurren los actos considerados inconstitucionales, en los siguientes términos: La modificación que haga la Asamblea Legislativa – art. 182 ord. 13° Cn.–, al proyecto de presupuesto correspondiente a la Corte Suprema de Justicia, debe ser efectuada previa consulta con ésta, situación que no se hizo. Sin embargo, de haberse hecho tal consulta, la

Asamblea Legislativa hubiera tomado una resolución razonada que fundamentara la reducción de partidas presupuestarias –art. 227 Cn.–; por el contrario, el Legislativo reduce el presupuesto referido con base en el art. 172 inc. 4° Cn. Así, tal recorte presupuestario no constituye un ajuste y, en consecuencia, viola el art. 182 atribución 13ª Cn. En vista de haber acordado la Asamblea Legislativa un recorte general sin determinar cuáles partidas eran afectadas, la delegación en la Corte Suprema de Justicia de la facultad para que efectuara los ajustes correspondientes también vulnera el art. 86 Cn. Aun en el caso de hacerse la consulta correspondiente, tal liberación de fondos por la reducción del presupuesto del Judicial jamás puede permitir a la Asamblea Legislativa utilizar los fondos para aumentar las partidas del Ejecutivo y de las entidades autónomas, lo que vulnera el art. 227 Cn. **3.** Por resolución de 16-III-2011, pronunciada en la Inc. 15-2011, se previno a los solicitantes para que: **(i)** aclararan si impugnaban la creación o el contenido de la Partida para Gastos Imprevistos, establecida en la Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal del año 2011; **(ii)** replantearan su supuesta contradicción con el art. 51 de la Ley Orgánica Judicial (LOJ), a fin de evidenciar una violación a la Constitución y no a la ley, pues la confrontación recaía en último término sobre dicha disposición legal; **(iii)** aclararan los términos de impugnación del art. 15 LP-2011, en tanto que el contenido normativo de tal disposición fue planteado sin que guardara ninguna relación con los motivos de inconstitucionalidad alegados; y **(iv)** señalaran las disposiciones impugnadas y su contenido normativo en relación con el supuesto quebrantamiento del principio de indelegabilidad de funciones –art. 86 Cn.– **A.** En el escrito de subsanación, los ciudadanos alegaron que, según el principio de legalidad presupuestaria, la iniciativa de ley en este ámbito se atribuye exclusivamente al Consejo de Ministros, para que el Gobierno pueda promover la realización de los fines del Estado, por medio de programas anuales de trabajo con acciones específicas. Todo ello con la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, aseveraron que esa autorización no se concede en forma genérica e indeterminada, sino al concretar para cada finalidad el monto máximo que pueden alcanzar los fondos dirigidos a cubrirla. Así, si no existe una actividad prevista a realizarse y especificada en una partida presupuestaria, no puede existir asignación de ninguna cantidad. Resaltaron que la autorización legislativa no se da en forma global, sino que se concede para cada crédito y así el principio de legalidad cualitativa hace posible controlar el destino específico de los gastos predeterminados legislativamente. Por ello, afirmaron que ningún ente público puede tomar una decisión jurídica que implique un gasto no previsto; es decir, que la ley debe dar certeza en cuanto al objeto del gasto o la finalidad del mismo. De esta manera resulta absurdo pretender adjudicar fondos que no tienen una actividad a realizarse en forma específica. También manifestaron que los gastos imprevistos se constituyen para cubrir necesidades no conocidas y, por consiguiente, tales créditos carecen de destino específico, no cumplen con el requisito de limitación cualitativa y carecen de especificidad y legalidad presupuestaria. Con base en lo expuesto, los actores concluyeron que la Asamblea Legislativa no puede crear una partida presupuestaria que carezca de contenido, sino que éste debe ser específico, de lo contrario se viola el art. 228 Cn. **B.** Sobre el segundo punto de la prevención, los peticionarios afirmaron que, de conformidad con el art. 131 ord. 8° Cn., es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa reformar la Ley del Presupuesto General del Estado, previa iniciativa del Consejo de Ministros (art. 167 ord. 3° Cn.). En ese sentido, mantuvieron que la Asamblea Legislativa carece de facultad para reformar la LP-2011, sin que previamente exista una iniciativa del Consejo de Ministros. **C.** En lo relativo al tercer punto de la prevención, los pretensores sostuvieron que, a partir del art. 15 LP-2011, se faculta a las Instituciones Descentralizadas no Empresariales (ISSS y CNR), y a las Empresas Públicas (CEL, CEPA y ANDA), para que puedan ampliar sus asignaciones presupuestarias en lo

relativo a proyectos de inversión, previa opinión favorable de la Dirección General de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda. Ello, según los demandantes, constituye una violación al art. 225 Cn., pues somete a los entes descentralizados mencionados a la opinión favorable del Ministerio de Hacienda, para efectuar las transferencias aludidas, cuyo ejercicio les corresponde autónomamente. En ese sentido, la violación a la facultad administrativa de tales entidades, que son personas jurídicas independientes, constituye una violación a su personalidad jurídica, ya que el patrimonio es distintivo de esa personalidad. **D.** Al referirse al último punto de la prevención, los impugnantes consideraron que dicha prevención había sido contestada en cada uno de los apartados previos, con respecto a cada motivo de inconstitucionalidad específico. **4.** Por medio de las resoluciones de 6-VI-2011, se admitieron las demandas que dieron origen a los procesos de Inc. 15-2011 y 38-2011 y el control al examen de constitucionalidad quedó circunscrito a: **(i)** la creación de las partidas de gastos imprevistos; **(ii)** los arts. 11, 14 y 15 LP-2011; **(iii)** la reducción del presupuesto del Órgano Judicial en forma global; **(iv)** la delegación en éste de la decisión para determinar sobre cuáles créditos solicitados se harían los ajustes correspondientes; **(v)** al aumento de algunas partidas propuestas por el Consejo de Ministros en el proyecto de Presupuesto presentado a la Asamblea originalmente; y **(vi)** la creación de nuevas partidas para el Órgano Ejecutivo que no estaban incluidas en el proyecto inicial presentado por el Consejo de Ministros, por supuesta contradicción con los arts. 86 inc. 1º, 131 ord. 8º, 167 ord. 3º, 227 inc. 1º y 229 Cn. **5.** La Asamblea Legislativa no rindió el informe que prescribe el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucional (en lo sucesivo “L. Pr. Cn.”). Por el contrario, en escritos de 30- VI-2011 expresó que, por los Acuerdos n° 1621 y 1622, acordó no darse por notificada y, además, devolver la documentación respectiva, ya que la resolución por la que este Tribunal le solicitó el informe de ley no se encontraba suscrita por el número de Magistrados que establecía en esa

fecha el art. 14 de la LOJ. Sobre la negativa de la Asamblea Legislativa de rendir el informe a que está obligada por ley, cabe recordar que, como se dijo en la Resolución de 8-VII-2011, “resulta indiferente a los efectos del proceso de inconstitucionalidad el aval o disconformidad de la autoridad demandada con la admisión de las demandas que demarcan el asunto de conocimiento de este tribunal; pues la jurisdicción constitucional, como la ordinaria, se entabla precisamente para dilucidar un conflicto interpretativo de la Constitución, aun a pesar de la postura legislativa que se adopte. Es decir, si se tratara de frenar al control de constitucionalidad de las leyes porque no coincide con la visión normativa de la Constitución de la autoridad demandada, el proceso de inconstitucionalidad no tiene ningún sentido como pronunciamiento jurisdiccional objetivo y necesario del control de las leyes”. **6.** Mediante el escrito de 28-VII-2011, el ciudadano Borgo Bustamante solicitó que se tuviera por contestado en sentido negativo el traslado por parte de la Asamblea Legislativa y que se pidiera informe al Presidente de la República como autor del último acto legislativo generador del nacimiento de la Ley del Presupuesto General de la Nación para el año 2011, atendiendo que el Legislativo no rindió el informe requerido.

CONTENIDO DE LA SENTENCIA

A. En el caso de la Inc. 15-2011: **(i)** la creación de partidas de gastos imprevistos vulnera el principio de especialidad presupuestaria –art. 131 ord. 8° Cn.–, así como el contenido del art. 228 Cn., atendiendo a que los fondos públicos sólo pueden aprobarse cuando se destinan a una finalidad específica; **(ii)** el art. 11 LP-2011 es incompatible, por una parte, con el principio de especialidad presupuestaria –el cual deriva del principio de reserva de ley presupuestaria –arts. 131 ord. 8°, 167 ord. 3° y 229 Cn.–, y, por la otra, con el principio de indelegabilidad de funciones –arts. 86, 131 ord. 8° y 227 Cn.–, y **(iii)** los arts. 14 y 15 LP-2011 vulneran lo prescrito en el art. 225 Cn., específicamente la separación de patrimonios constituidos a

favor de entidades independientes. **B.** En el caso de la Inc. 38-2011, determinar si son compatibles con lo regulado en los arts. 86 inc. 1°, 167 ord. 3°, 182 ord. 13° y 227 Cn.: **(i)** la reducción del presupuesto del Órgano Judicial en forma global; **(ii)** la delegación en dicho órgano de Estado de la decisión de determinar a cuales créditos solicitados se hacen los ajustes correspondientes, y **(iii)** el aumento de las partidas presupuestarias de otros órganos e instituciones, alterando el proyecto que el Consejo de Ministros inicialmente propuso, o la creación de nuevas partidas que no aparecían en la iniciativa de ley exclusiva del citado Consejo. **C.** De lo expuesto, se advierte que han sido planteados en forma simultánea tanto vicios de forma, en aspectos relativos al proyecto de presupuesto, específicamente en las partidas presupuestarias del Órgano Judicial –en el caso de la Inc. 38-2011–, como vicios de contenido – en el caso de la Inc. 15-2011–. **a.** Al respecto, en reiterada jurisprudencia se ha afirmado que cuando se solicita simultáneamente la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica o un cuerpo jurídico que la contiene por ambos tipos de vicio, es indispensable separar el análisis de cada uno de ellos, para lo cual habrá de comenzarse con el estudio de la supuesta inconstitucionalidad por vicio de forma –verbigracia, Sentencia de 10-VII-2007, Inc. 60-2005–. Dicho examen se refiere a la vulneración de alguna de las normas sobre producción jurídica formal. Ello es así debido a que, en caso de establecerse la existencia de la infracción a las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento de formación de la ley, se afecta por completo el objeto de control, sin deslindar partes de su contenido. Esta situación vuelve inútil analizar los vicios por contradicción material, siempre y cuando la declaratoria de inconstitucionalidad afecte la validez de todo el cuerpo jurídico que se encuentre contenido en el objeto de control. **b.** Sin embargo, existen ciertas leyes que, por sus propiedades particulares, permiten un examen de constitucionalidad por vicios de forma, sin que de ningún pronunciamiento estimatorio se siga la expulsión del ordenamiento jurídico

de la totalidad del cuerpo normativo establecido como objeto de control, sino únicamente partes de él. Ejemplo de lo anterior lo constituye el caso de las leyes presupuestarias, concretamente en lo atinente al Judicial. Así, el análisis de validez de una parte del decreto legislativo por el que se emite el presupuesto general del Estado se fundamenta en el trámite especial que la Constitución ha estructurado para la aprobación específica de las partidas que se refieren al presupuesto del Órgano Judicial. **B.** Si se tiene en cuenta lo anterior, se comenzará con el análisis de constitucionalidad de los vicios de forma. En ese sentido, de acuerdo con los argumentos que han sido expuestos por los intervinientes, los términos del debate que han sido fijados exigen constatar si la Asamblea Legislativa tenía competencia para: **(i)** reducir el proyecto del presupuesto del Judicial, **(ii)** delegar en el Judicial la decisión de a cuáles de los créditos solicitados tenía que hacer ajustes y **(iii)** disponer de los fondos pertenecientes al Judicial, con el fin de aumentar los fondos que serán otorgados al Ejecutivo y a otras entidades autónomas.

2. Por tanto, tal como recién se acaba de anunciar, (III 1) se expresarán algunas consideraciones generales relativas al control de constitucionalidad de las actuaciones de la Asamblea Legislativa en el proceso de formación de ley, así como a los principios constitucionales que rigen dicho trámite, y (III 2) se analizará el proceso específico de elaboración del presupuesto del Órgano Judicial y, con base en ello, se analizará la supuesta inconstitucionalidad de las actuaciones específicas cuya constitucionalidad cuestiona el demandante del proceso de Inc. 38-2011. Después, independientemente de que sea estimada o desestimada la solicitud de inconstitucionalidad por vicios de forma, se expresarán algunas consideraciones generales relativas a: (IV 1) el presupuesto, (IV 2) el proceso de formación de la Ley de Presupuesto General del Estado y (IV 3) los principios presupuestarios que ayudarán a resolver el caso sometido a esta Sala, y (IV 4) se analizará la supuesta inconstitucionalidad de las actuaciones específicas cuya constitucionalidad cuestionan los

demandantes del proceso de Inc. 15-2011. III. 1. En cuanto a la posibilidad de controlar la constitucionalidad de las actuaciones de la Asamblea Legislativa en el proceso de formación de la ley, es necesario recordar que la separación de poderes implica, por una parte, la independencia de los órganos constitucionales y, por otra, la proscripción de la concentración del poder –Sentencia de 14-X-2003, Inc. 18-2001–. En tal sentido, el control que uno de los Órganos del Estado ejerce sobre cualquier otro tiene como principal finalidad impedir que el ejercicio del poder exceda de la cuota que la Constitución les ha reservado. Con ello se pretende proteger la institucionalidad del Estado, es decir, el correcto funcionamiento y desarrollo de las competencias estatales, con base en las normas relativas a su organización y funcionamiento y con respeto a los principios y derechos fundamentales. **A.** En ese orden de ideas, debe recordarse que una de las principales funciones que la Constitución de la República atribuye a la Asamblea Legislativa es legislar –arts. 121 y 131 ord. 5° Cn.–, esto es, la producción del Derecho. Naturalmente, dicha función no se establece como exclusiva de la Asamblea Legislativa, ya que el mismo estatuto constitucional le reconoce también potestades normativas a otras entidades. La función de legislar se traduce en el conjunto de actuaciones que el Legislativo ejecuta con el fin de actualizar las llamadas normas sobre producción jurídica prescritas en la Constitución. Como en todo ordenamiento, este tipo de normas regulan, material y formalmente, los procesos de creación, modificación y extinción de las leyes que pertenecen al sistema de fuentes. De esta manera, las mencionadas normas constitucionales de producción jurídica también sirven como parámetro para controlar la validez del resto de normas que forman parte de un sistema jurídico, por lo que cada fuente del Derecho en particular debe limitarse a la competencia normativa predeterminada por aquéllas. **B.** El proceso de formación de la ley se encuentra conformado por una combinación de actos cuya esencia se encuentra en la conexidad que debe existir entre estos, y

su finalidad se cifra en la obtención de un resultado –por todas, véase la Sentencia de 13-XII-2005, Inc. 9-2004–. Por ello, en la gestión de dicho trámite se expresa y representa el pluralismo político de la sociedad. En ese sentido, el respeto al principio democrático en la actividad del Legislativo se manifiesta mediante el cumplimiento de las propiedades definitorias de la institución legislativa: **(i)** el principio de representación, **(ii)** el principio de deliberación, **(iii)** la regla de las mayorías para la adopción de las decisiones, **(iv)** el respeto a la intervención de las minorías y **(v)** la publicidad de los actos. De esta manera, todo procedimiento legislativo debe garantizar las actividades que potencien el debate, la transparencia, la contradicción y la toma de decisiones tan esenciales en la actividad legisferante. **C.** En el caso específico del presupuesto del Judicial, es necesario recordar que el mismo adopta la forma de una ley, por lo que debe cumplirse con todos los requisitos exigidos por la Constitución para su aprobación. De esta forma, la ley presupuestaria de cada año obliga al ejecutante a realizarlo dentro de los límites prefijados normativamente – Sentencia de 25-VIII- 2010, Inc. 1-2010–.

Ello pone de manifiesto la función eminentemente legislativa de ordenación jurídico-financiera de la actividad pública que caracteriza al programa presupuestario, pues demarca y fija límites a la actuación del Estado, habida cuenta de que los funcionarios solamente pueden realizar gastos autorizados por ley y para los fines que la misma dispone. Consecuentemente, por su contenido y alcance, las leyes presupuestarias tienen todas las características de un cuerpo normativo de inevitable acatamiento, por lo que no es plausible cuestionar la fuerza vinculante externa, propia de las normas jurídicas generales, impersonales y abstractas, por el hecho de que sus disposiciones se materialicen en cifras máximas de gasto o previsiones. De ahí que los principios que en términos generales informan el proceso de formación de la ley también lo hacen en el proceso de formación del presupuesto, dentro del cual se encuentra el del

Judicial. **2.** Establecido lo anterior, es preciso aclarar que de las cuatro fases que integran la dinámica presupuestaria en general –preparación, votación, ejecución y rendición de cuentas–, el ciclo presupuestario que se refiere al Judicial afecta fundamentalmente a la preparación y a la votación del presupuesto, aunque con algunos matices. En tal virtud, es necesario referirse sucintamente a: **(A)** los actos específicos que deben realizar los órganos competentes para la elaboración del presupuesto en cuestión y **(B)** el fundamento de la consulta que el Legislativo debe hacerle a la CSJ, en caso de que el proyecto del Judicial requiera de ajustes. **A.** En cuanto a la elaboración del proyecto de las partidas presupuestarias del Judicial, debe indicarse que en la realización de esta fase interviene la CSJ –art. 182 ord. 13° Cn.–, a la cual le corresponde la atribución exclusiva de elaborar el proyecto de presupuesto de los sueldos y gastos relativos al Órgano Judicial. Naturalmente, dicha actividad debe verificarse luego de una discusión sobre los fines y necesidades que pretenden ser satisfechos con los fondos públicos cuya aprobación se le solicita a la Asamblea Legislativa. Aquí es oportuno aclarar que la vinculación con la política presupuestaria aprobada por el Consejo de Ministros varía en el caso del Judicial, pues, a diferencia del resto de instituciones del sector público, el mencionado Órgano sólo está sometido a las directrices de carácter formal, tales como la estructura de los proyectos del presupuesto o los plazos de elaboración, y no a las orientaciones de política presupuestaria elaboradas por el Consejo de Ministros, en razón de la independencia económica de la que está dotado por mandato constitucional. Esta ausencia de vinculación se cifra fundamentalmente en dos razones: **a.** La especial posición que tal Órgano ocupa en el Estado, que lo ubica como la entidad independiente e imparcial, encargada de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en los casos sometidos a su consideración, de acuerdo con las respectivas competencias de los tribunales que lo conforman –art. 172 inc. 1° Cn.–. **b.** Si bien la Ley del Presupuesto General del Estado es un vehículo de dirección y orientación

de la política económica que corresponde al Ejecutivo –director de las finanzas públicas, según el art. 226 Cn.–, lo cierto es que el presupuesto del Judicial, por su propia naturaleza técnica y objetiva, tiene muy escasa o nula incidencia en la formulación y ejecución de políticas económicas. Obviamente, lo afirmado en el párrafo que antecede es sin perjuicio de que el Judicial tenga que acomodar la elaboración de su presupuesto a los principales criterios de la política presupuestaria, como por ejemplo las eventuales limitaciones en el aumento de ciertos gastos, según la disponibilidad de los recursos, pero no como órgano de dirección política. A causa de las razones apuntadas, la CSJ debe remitir el proyecto de su presupuesto al Ejecutivo para que el Consejo de Ministros lo incluya en el Presupuesto General del Estado, sin modificación alguna. **B. a.** Con respecto a los ajustes del proyecto de las partidas del presupuesto judicial, es preciso recordar que el proyecto de la Ley de Presupuesto General del Estado, que también incluye la estrategia de la planificación de los gastos del Judicial, debe ser analizado por la Asamblea Legislativa –art. 182 atribución 13^a frase 2^a Cn.–. Ahora bien, si, como efecto de la correspondiente deliberación, el Legislativo concluye que es necesario hacer ajustes en el proyecto de las partidas presupuestarias del Judicial, entonces debe ajustarlo, pero para ello debe consultarlo previamente con la CSJ. Este requerimiento se cifra en la idea de la autonomía presupuestaria que le corresponde al Judicial –art. 172 inc. 4^o Cn.–, lo que, en definitiva, redundaría en la necesidad de independencia económica de este Órgano fundamental. En efecto, si el proyecto de la partida presupuestaria judicial fuera susceptible de ajustarse o acomodarse sin esta exigencia constitucional, podría alterarse el reparto de atribuciones y competencias regulado por la Constitución entre los diferentes órganos constitucionales del Estado.

Y es que la aplicación mecánica y sin matices de las reglas que regulan la dinámica presupuestaria, en general, a los ajustes del proyecto del

presupuesto elaborado por el Judicial conduciría a la dependencia financiera de éste y, por tanto, a su dependencia con respecto al Legislativo, en contravención del art. 172 inc. 3° Cn. A partir de las premisas indicadas, para que los ajustes al proyecto del presupuesto del Judicial sean válidos constitucionalmente, basta con que la Asamblea Legislativa posibilite la intervención de la CSJ para que esta pueda justificar las asignaciones que solicita o, en su caso, para que exprese su parecer sobre las modificaciones que, en el entender del Legislativo, deban realizarse en el proyecto apuntado. Por tanto, si la CSJ no se pronuncia sobre la consulta que se le hace, dicha omisión no es atribuible al Legislativo. b. Por otra parte, el principio del equilibrio presupuestario fundamenta la afirmación positiva de que la consulta que el Legislativo debe hacer a la CSJ no debe fijar con precisión cuáles son los ajustes o acomodos concretos que el proyecto del presupuesto solicitado debe experimentar. Así, en los términos en que se encuentra redactado el art. 226 Cn., el principio del equilibrio presupuestario constituye un mandato de optimización, pues exige que los ingresos deban ser suficientes para financiar los gastos públicos hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado. De esta forma, y aplicado al proyecto del presupuesto del Judicial, la consulta que en términos generales hace el Legislativo a la CSJ le permite a esta examinar si las necesidades que había identificado en el proyecto en cuestión podrán ser satisfechas, a pesar de los ajustes que la Asamblea pretende hacer. En otros términos, si la Asamblea fijara al detalle y con precisión los gastos que deben ser modificados, no se le permitiría a la CSJ equilibrar los fondos que recibiría con las erogaciones previstas, de manera que no tendría margen de acción para determinar si con las cantidades que recibirá será posible cumplir con los fines que pretende alcanzar, y la “consulta” sería únicamente un formalismo sin incidencia operativa para resguardar la independencia presupuestaria del Judicial. c. En efecto, la consulta a la que se refiere el art. 182 atribución 13ª frase 2ª Cn. debe dotarse de contenido a

partir de lo prescrito en el art. 86 Cn., el cual señala la obligada colaboración que los Órganos del Estado deben llevar a cabo entre sí para el cumplimiento de las funciones estatales. Así, como se afirmó en la sentencia de fecha 26-III-1999, pronunciada en el proceso de Inc. 4-98, visto desde el principio de colaboración, la consulta a la CSJ en el procedimiento de formación de la Ley de Presupuesto significa que el Órgano Judicial tenga la oportunidad de justificar las cantidades solicitadas y que la Asamblea Legislativa también justifique razonablemente los motivos por las cuales pretende realizar los ajustes necesarios al referido proyecto, de forma que, de mutuo acuerdo, se realicen tales ajustes, garantizándose con ello la finalidad que persigue la disposición con este procedimiento, que es la independencia del Órgano Judicial. **3.** Corresponde ahora conocer los motivos de inconstitucionalidad alegados por el ciudadano Enrique Borgo Bustamante. **A.** En el caso de la falta de competencia de la Asamblea Legislativa para reducir las cantidades en el proyecto del presupuesto del Judicial solicitadas por la CSJ, el actor del proceso de Inc. 38-2011 justificó la supuesta inconstitucionalidad de la actuación realizada por el Legislativo en los siguientes dos argumentos: **(i)** la potestad para aumentar o disminuir el programa anual aprobado por el gobierno le corresponde al Consejo de Ministros, según lo prescribe el art. 167 ord. 3° Cn., y no a la Asamblea Legislativa, y **(ii)** el Legislativo únicamente puede rechazar o disminuir los créditos solicitados por la CSJ, no cambiar su destino hacia otros ramos que no sean del Judicial. **a.** En cuanto al primero de los argumentos, el actor impugna actos específicos en el proceso de formación de la ley presupuestaria, en lo relativo al del Judicial. En esa línea de argumentos, plantea que la disposición constitucional vulnerada es el art. 167 ord. 3° Cn. Sin embargo, es necesario hacer ver que dicho enunciado se refiere a la competencia del Consejo de Ministros para elaborar el proyecto de presupuesto general de los ingresos y los egresos del Estado y a la iniciativa que tiene para las

posteriores reformas. Sobre este punto, es preciso afirmar que la etapa de elaboración del proyecto del presupuesto general del Estado comprende los siguientes cuatro momentos: la aprobación de la política presupuestaria por parte del Consejo de Ministros, la elaboración y remisión de los proyectos presupuestarios de las diferentes instituciones estatales al Ministerio de Hacienda, la evaluación de los respectivos proyectos de presupuestos que las instituciones del sector público envían al Ministro de Hacienda y la aprobación del proyecto de la Ley de Presupuesto General del Estado por el Consejo de Ministros. De esta manera, el Consejo de Ministros discute o, en su caso, evalúa los diferentes proyectos de programas que cada una de las unidades del sector público le remite al Ministro de Hacienda, no el presupuesto que la Asamblea Legislativa aprueba –pues naturalmente aún no ha sido aprobado–; asimismo, en el caso del Judicial, el Ejecutivo debe incluir el proyecto del Presupuesto Judicial en el Presupuesto General sin modificación alguna –art. 182 ord. 13° Cn.–, y no como el actor sostiene al hacer una interpretación aislada y extensiva del art. 167 Cn. Es decir, si por un lado se entendiera que el art. 167 opera de manera plena en el caso del Judicial, el art. 182 atribución 13ª Cn. perdería toda virtualidad y eficacia, pues, de acuerdo con el argumento del actor, debería ser el Ejecutivo el que haga las modificaciones al proyecto de Presupuesto Judicial, no solo remitirlo a la Asamblea, y –contrario sensu– esta no podría hacer los ajustes a los que el mismo art. 182 Cn. se refiere. Además, y en contra de lo afirmado por el demandante, debe aclararse que si los ajustes se entienden como los acomodados del presupuesto del Judicial a las previsiones de recursos en el Presupuesto General del Estado, puede concluirse que el Consejo de Ministros no tiene esa especial atribución en relación con el Judicial, sino que, dentro del marco de las posibilidades constitucionales que tiene, el Legislativo puede válidamente ajustar –o acomodar– el proyecto de presupuesto del Judicial a la previsión financiera que el proyecto de presupuesto general comprende, siempre y cuando haya hecho

la consulta a la que se refiere el art. 182 atribución 13ª Cn. Confirma lo anterior el hecho de que los ajustes presupuestarios al proyecto del Presupuesto Judicial presupone la idea de que las cantidades solicitadas por la CSJ pueden ser disminuidas por la Asamblea Legislativa –art. 227 inc. 2º Cn.– Por tales motivos, no existe la inconstitucionalidad alegada, en cuanto a este motivo; razón por la cual así se declarará en esta sentencia.

b. En otro orden de ideas, se advierte también que en su primer planteamiento –que recién acaba de ser desestimado– el actor sostuvo que la Asamblea Legislativa no puede aumentar o disminuir el programa anual que el gobierno aprueba; sin embargo, y en forma contradictoria, para sustentar el segundo motivo asevera que dicho órgano sí está habilitado para disminuir los créditos que la CSJ le solicita, pero no para cambiar su destino.

En este punto, el interesado formula una interpretación que no es admisible desde la perspectiva del objeto de control. Dicha aseveración se fundamenta en que los ajustes que el Legislativo hace al proyecto de presupuesto solicitado por la CSJ no implica que los fondos que se denieguen constituyan un supuesto de transferencia entre partidas de un mismo ramo u organismo administrativo y que, por ello, requieran de una reforma legislativa –arts. 142 y 131 ord. 8º Cn.–, debido a la elemental razón de que aún no existe un decreto legislativo que haya aprobado el proyecto citado. Es decir, el parámetro de control propuesto hace alusión a modificaciones posteriores a la aprobación del Presupuesto General, y no a la fase de elaboración previa. A causa de lo apuntado, en esta fase del proceso de formación de la ley presupuestaria –que incorpora el proyecto del presupuesto solicitado por la CSJ para el Judicial–, la Asamblea Legislativa está facultada por el art. 131 ord. 8º Cn. para asignar los recursos o fondos que no le adjudique al Judicial, a otras finalidades públicas, de acuerdo con los requerimientos que hayan formulado otras instituciones del Estado. Lo anterior se entiende siempre que con tales

ajustes no se reduzca el 6 % de los gastos corrientes, asignados al Judicial por el art. 172 inc. final Cn. Por tanto, tampoco existe la inconstitucionalidad planteada, con respecto al presente motivo, por lo que así será declarado en esta sentencia. **B.** a. El segundo motivo de inconstitucionalidad explicitado por el actor consiste en que las partidas presupuestarias del Judicial carecen de validez, en virtud de que el Legislativo delegó en el Judicial la potestad para decidir a cuáles créditos debían hacerse los ajustes. **b.** A raíz de dicho alegato, es necesario explicar que el examen que debe hacerse para controlar la constitucionalidad del cuerpo jurídico impugnado debe consistir en la verificación empírica del cumplimiento o incumplimiento de una actuación concreta que la Constitución prevé en el proceso de formación del presupuesto general del Estado, en lo relativo al presupuesto del Judicial. No obstante, dicha actividad requiere que previamente se fije con precisión cuál es el tipo de actuación que la Asamblea Legislativa debió haber ejecutado o no en relación con el trámite apuntado. Sólo después será viable determinar si el argumento sobre dicho vicio de forma ha sido probado en el presente proceso de inconstitucionalidad. **(i)** Según se dijo, a la Asamblea Legislativa le corresponde analizar el proyecto de la Ley de Presupuesto General del Estado, el cual debe incluir la estrategia de la planificación de los gastos que, en opinión de la CSJ, atañen al Judicial. Si en la ejecución de dicha gestión, el Legislativo concluye que es necesario hacer algunos ajustes en el proyecto presupuestario judicial, está facultada para hacerlo, pero deberá consultarlo previamente con la CSJ –art. 182 atribución 13ª Cn.– También se expresó que, para que los ajustes que se quieren efectuar en el proyecto de las partidas presupuestarias del Judicial sean válidos constitucionalmente, basta con que la Asamblea Legislativa posibilite la intervención de la CSJ para que esta pueda justificar las asignaciones solicitadas o, en su caso, para que exprese su parecer sobre las modificaciones que, en el entender del Legislativo, deban realizarse en el

proyecto apuntado. **(ii)** De las premisas indicadas, es posible concluir que la interpretación aislada que el demandante hace del principio de indelegabilidad de funciones contenido en el art. 86 inc. 1° Cn. no se corresponde con la exigencia de interpretar las disposiciones constitucionales con arreglo al principio de unidad de la Constitución. Esto se debe a que las funciones que la Asamblea Legislativa supuestamente delegó en la CSJ para decidir a cuáles créditos debían aplicarse los ajustes constituyen, en realidad, una exigencia constitucional derivada de la autonomía presupuestaria del Judicial. Si se interpretan sistemáticamente los arts. 86 inc. 1°, 172 inc. 4° y 182 ord. 13° Cn., es posible concretar la siguiente regla constitucional: la Asamblea Legislativa está obligada a consultar a la CSJ sobre los posibles ajustes que aquélla estime necesario hacer al proyecto de presupuesto elaborado por ésta, situación que en modo alguno entraña la vulneración al principio de indelegabilidad de funciones, sino un reconocimiento de que es la misma CSJ la que debe decidir –con base en su autonomía presupuestaria reconocida constitucionalmente– a qué aspectos o rubros se verificarán los ajustes. Dicha regla constitucional aplicable en el proceso de formación de la ley presupuestaria no ha sido infringida. **(iii)** En ese sentido, tampoco es cierto que la Constitución exija que el Legislativo tiene que especificar las partidas que deben ser ajustadas. Es todo lo contrario, pues el principio del equilibrio presupuestario –art. 226 Cn.– lo que impone es que la consulta en cuestión se haga en términos genéricos, para que la CSJ tenga un amplio margen de maniobra para analizar si con las cantidades que recibirá será posible cumplir con los fines que pretende alcanzar.

En consecuencia, no existe la inconstitucionalidad alegada en relación con el art. 86 inc. 1° Cn., por lo que así deberá declararse en esta sentencia. **C.** Finalmente, el tercero de los vicios de forma que ha sido argüido por el ciudadano mencionado consiste en que la disminución de las cantidades solicitadas por la CSJ se traduce en una disposición de los fondos que

pertenecen al Judicial, por parte de la Asamblea Legislativa, porque con ello se aumentan los fondos que serán otorgados al Ejecutivo y a las otras instituciones públicas. Al igual que los anteriores motivos de inconstitucionalidad, el presente también debe desestimarse, debido a que, si el art. 182 atribución 13ª frase 2ª Cn. permite que el Legislativo pueda consultar con el Judicial sobre los posibles ajustes que deben hacerse al proyecto de las partidas presupuestarias que ha sido presentado por éste, es porque el presupuesto aún no ha sido aprobado formalmente y, por tanto, no significa técnicamente una reforma al mismo. De ahí que el Legislativo puede perfectamente replantear los recursos o fondos que no se le otorguen al Judicial para cubrir las necesidades de otras entidades del sector público, de acuerdo con el plan presupuestario que cada una de estas haya solicitado, sin que pueda aumentarlas. Por tal motivo, no puede sostenerse con plausibilidad el aumento de fondos con respecto a los proyectos de partidas presupuestarias del Ejecutivo y de otras entidades autónomas. Consecuentemente, no existe la inconstitucionalidad alegada por el actor en cuanto al presente motivo. IV. A continuación, se examinarán las pretensiones que fueron planteadas por los ciudadanos Ramiro Peña Marín y Wilmer Humberto Marín Sánchez, en el proceso de Inc. 15- 2011.

1. A. Para que se alcancen en la mayor medida posible los fines estatales, es necesario que las funciones del Estado estén adecuadamente delimitadas, lo cual depende, en parte, de que este asuma efectivamente esos fines con respecto a la existencia y mantenimiento de la organización estatal y otros que se originan como consecuencia de los propósitos u objetivos perseguidos por dicha organización; justamente las finanzas públicas juegan un rol trascendental en este esquema. En relación con ello, debe recordarse que, si bien el Legislativo y el Ejecutivo tienen un rol preponderante en la dirección política de la actividad del Estado, lo cierto es que, según lo previsto en el art. 226 Cn., a este último órgano fundamental es a quien le corresponde la dirección de las finanzas públicas, lo que le

confiere un papel activo en la actividad financiera estatal. El conjunto de tareas que entraña dicha actividad responde a los fines políticos y decisiones del Estado, así como a las necesidades públicas. Por ello, estos componentes deben tomarse en consideración en el momento de fijar el contenido de esa actividad financiera, la cual es posible entenderla como un sistema económico del sector público, así como uno de los elementos del proceso ingresos-gastos que la definen. Esto se concreta por medio del presupuesto. **B.** En ese orden de argumentos, es preciso señalar que el presupuesto tiene una proyección en la organización financiera institucional del país, porque, a la vez que se erige como un mecanismo de control que la Asamblea Legislativa ejerce generalmente con respecto al Ejecutivo, constituye también un elemento trascendental en el plan de actuación que dicho Órgano se ha trazado. En otros términos: el presupuesto es un instrumento de control y de planificación. **a.** El presupuesto como mecanismo de control. **(i)** Sobre esta forma de entender el presupuesto, es preciso recordar previamente que, para el ejercicio del poder público, el art. 86 inc. 1° Cn. reconoce la necesidad de la existencia de varios Órganos dentro del Estado como una garantía genérica de la libertad y, de igual forma, que cada uno de esos órganos debe realizar una función básica o fundamental del Estado. Esta situación implica la formulación original del principio de división de poderes –Sentencia de 15- VIII-2010, pronunciada en el proceso de Inc. 1-2010–. En tal virtud, la Constitución limita al poder político del Estado, ya que, por un lado, distribuye las atribuciones y competencias entre los diferentes órganos que ha erigido, y, por el otro, establece como obligación el ejercicio conjunto en la formación de la voluntad estatal. Justamente, la teoría de los controles recíprocos se desarrolla en esta dinámica de interacción en el proceso político. **(ii)** Esta idea general tiene un ámbito de aplicación específico en la formación del presupuesto general porque en dicho procedimiento intervienen dos instituciones diferentes: el Consejo de Ministros, que es quien elabora el

proyecto de la Ley de Presupuesto General del Estado, y la Asamblea Legislativa, Órgano fundamental que lo aprueba –arts. 131 ord. 8° y 167 ord. 3° Cn.–

Con arreglo a lo anterior, es posible sostener que, en cada ejercicio fiscal, el acto normativo presupuestario sirve como un filtro que define los gastos que puede llevar a cabo el Estado, atendiendo a la función del control político que le compete al Legislativo, a propósito de la discusión y aprobación del presupuesto. La idea es que la deliberación pública que sobre el proyecto del presupuesto debe transcurrir en la Asamblea Legislativa, refleje un debate sobre el plan de gobierno que le subyace y que expresa los objetivos políticos del Ejecutivo. **b.** El presupuesto como instrumento de planificación. **(i)** Desde esta perspectiva, el presupuesto se entiende como un documento normativo que ordena el ciclo de ingresos y gastos del Estado, pues concentra y condensa la totalidad de la actividad financiera pública. Esta idea gravita en el hecho de que el presupuesto es una estimación de los ingresos y gastos que la Administración Pública ha previsto para determinado período de tiempo, mediante el cual se busca distribuir eficiente y equilibradamente los recursos del Estado durante la implementación de las políticas públicas –véase la mencionada Sentencia de Inc. 1-2010–. **(ii)** De igual forma, y como instrumento de planificación, el presupuesto se entiende como un mecanismo del plan nacional de desarrollo, cuya realización solo puede ser obtenida por la aplicación rigurosa de sistemas claros de programación presupuestaria. De esta manera, la estrategia de la planificación económica está indisolublemente vinculada con el presupuesto, ya que este es el instrumento para el efectivo cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, sin un plan preconcebido que defina con precisión los objetivos y estrategias de la acción estatal, no será factible exigir el respeto a uno de los principios relevantes del Derecho presupuestario: el principio de transparencia. Como regla general, la planificación implica determinar los objetivos –representados por

necesidades– y los medios con los cuales el Estado pretende alcanzarlos. Asimismo, debido a que el presupuesto es un plan de corto plazo –un ejercicio fiscal, art. 167 ord. 3° Cn.–, se debe determinar las acciones específicas a las que se han de asignar los recursos necesarios. En definitiva, debe ser un plan de trabajo que exprese, en términos de metas, qué es lo que el Estado hará, razón por la cual puede afirmarse que el presupuesto es la parte operativa de los planes del sector público. **2.** Ahora bien, la Constitución fija con cierta precisión cuáles deben ser las fases mínimas de la dinámica presupuestaria, las cuales permiten observar principalmente la distribución de las competencias que, según el esquema constitucional, le corresponden a los órganos fundamentales que en él intervienen. Para tales efectos, el art. 227 inc. 5° Cn. ordena que las leyes regulen lo atinente a la preparación, votación, ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos. Dicha actividad implica necesariamente una separación de funciones, ya que unas están constitucionalmente atribuidas al Legislativo y otras al Ejecutivo, lo que exige inevitablemente la realización de una labor coordinada entre ambos órganos. **A.** Elaboración o preparación del proyecto del presupuesto. De acuerdo con lo previsto en el art. 167 ord. 3° Cn., la preparación del proyecto de presupuesto de ingresos y gastos estatales le corresponde al Consejo de Ministros, entidad que forma parte del Ejecutivo –art. 150 Cn.– Dentro de esta fase presupuestaria, es posible distinguir los siguientes cuatro momentos: **a.** La aprobación de la política presupuestaria por parte del Consejo de Ministros, la cual debe comprender las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global de los recursos, techos financieros y variables para la asignación de recursos, así como las normas, métodos y procedimientos para la elaboración de los proyectos de presupuestos de cada entidad estatal –arts. 28 y 29 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (en adelante “LOAFI”)–. **b.** La elaboración y remisión de los proyectos presupuestarios de las diferentes instituciones estatales al Ministerio de

Hacienda. De acuerdo con este momento, las instituciones del sector público deben preparar sus respectivos proyectos de presupuesto con arreglo a lo establecido en la política presupuestaria, los lineamientos presupuestarios emitidos por el Ramo de Hacienda –mediante la Dirección General del Presupuesto– y los resultados físicos y financieros del último año cerrado contablemente. Luego de ello, los titulares encargados de cada institución deberán remitir el proyecto de presupuesto elaborado al Ministerio de Hacienda –art. 33 LOAFI–.

c. Evaluación de los proyectos de presupuestos de las instituciones del sector público por el Ministro de Hacienda. Aquí, el Ministro de Hacienda examina los proyectos recibidos y los coteja con la política presupuestaria aprobada y, atendiendo a su compatibilidad, podrá efectuar los ajustes que considere necesarios. Después, redactará el proyecto de la Ley de Presupuesto General del Estado para que el Consejo de Ministros lo discuta –art. 36 LOAFI–.

d. Aprobación del proyecto de la Ley de Presupuesto General del Estado por el Consejo de Ministros. En esta fase, el Consejo de Ministros examina y discute como órgano colegiado el proyecto de ley presupuestaria que el Ministro de Hacienda somete a su consideración para el ejercicio fiscal respectivo. Aquí es donde el Consejo en referencia determina si los medios económicos y humanos presupuestados por cada entidad del sector público son suficientes o no para alcanzar los fines que éstas pretenden alcanzar, así como decide si acepta la formulación de los programas propuestos que son concretados en términos económicos y monetarios –arts. 167 ord. 3° Cn. y 37 LOAFI–. Luego de aprobado, el Consejo de Ministros, por medio del Ministro de Hacienda, debe presentar los correspondientes proyectos de Ley de Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales, así como la correspondiente Ley de Salarios, a la Asamblea Legislativa por lo menos con tres meses de anticipación al inicio del nuevo ejercicio financiero fiscal –art. 167 ord. 3° frase 1ª Cn.–

B. Votación del presupuesto. De conformidad con lo regulado en el art. 131 ord. 8° Cn., a la Asamblea

Legislativa le corresponde decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la administración pública, así como sus reformas, después de recibidos los proyectos respectivos. a. Dicha actividad está reservada a tal Órgano fundamental del Estado debido al carácter colegiado que lo define. Esto permite que el pluralismo se manifieste de manera más amplia que en otros órganos, pues en el Legislativo es donde conviven las mayorías y minorías. Estas cualidades son las que, precisamente, permiten que el proceso legislativo sea de carácter deliberativo y, por ello, se rija por el debate parlamentario, situación que requiere de la publicidad del debate – Sentencia de 6-IX-2001, Inc. 27-99–. Por ello, luego de la Constitución, la ley es la plataforma normativa básica del desenvolvimiento jurídico del Estado, razón por la cual es necesaria la intervención del Legislativo cuando la dirección política financiera del Estado –a cargo del Ejecutivo– requiere modificar el desarrollo legislativo de la Constitución. De esta manera, las razones y valoraciones que justifican el rol ponderado de la ley en la actividad estatal que la Constitución le asigna son el carácter colegiado –art. 121 Cn.–, el pluralismo –art. 85 inc. 2° Cn.– y la deliberación –art. 123 Cn.– (Sentencia de 29-VIII-2009, Inc. 24-2003). b. Como antes se acotó, el presupuesto puede ser entendido como un mecanismo de control de la política presupuestaria aprobada por el Ejecutivo, mediante el Consejo de Ministros, puesto que, en cada ejercicio fiscal, el acto normativo presupuestario sirve como un filtro que define los gastos que puede llevar a cabo el Estado. En uso de esta competencia para controlar la política presupuestaria, la Asamblea Legislativa puede modificar el proyecto presupuestario en lo atinente a los créditos solicitados, para lo cual puede autorizarlo, disminuirlo o rechazarlo; sin embargo, no puede modificarlo para aumentar dichos créditos –art. 227 inc. 2° Cn.– Es pertinente señalar que el principio del equilibrio presupuestario –art. 226 Cn.– impone al Legislativo la obligación constitucional de consultar también con el Consejo de Ministros cuando pretenda disminuir o rechazar los créditos que otras entidades

hayan solicitado por medio de los proyectos que remiten al Ministerio de Hacienda. Dicha consulta les permitirá a dichos funcionarios examinar si las necesidades que habían identificado e incorporado en los proyectos de presupuestos pertinentes podrán ser satisfechas. Vale aclarar que, en la nomenclatura de la Hacienda Pública, la palabra crédito no tiene el significado técnico del Derecho privado, ya que en materia presupuestaria se denomina crédito a la autorización conferida al Gobierno para invertir determinada suma en un servicio determinado. **C. Ejecución del presupuesto.** Esta fase de la dinámica presupuestaria es competencia propia del Ejecutivo, en tanto órgano de dirección política y económica. Para llevar a cabo esa actividad, cada una de las instituciones del sector público o privadas que reciban fondos públicos deben aplicar el conjunto de normas constitucionales y legales, así como procedimientos técnicos y administrativos, para poder movilizar los recursos presupuestados en función de los fines establecidos en la Ley de Presupuesto General del Estado. En la materialización de esa labor, se habrá de respetar el equilibrio presupuestario –art. 226 Cn.–, y compatibilizar tanto los flujos de los ingresos con los egresos, como armonizar el financiamiento con el avance en determinadas obras en la ejecución del presupuesto, según las planificaciones que se han elaborado. La ejecución presupuestaria se realiza dentro del ejercicio fiscal que inicia el uno de enero y finaliza el treinta y uno de diciembre de cada año, período dentro del cual se deben llevar a cabo las operaciones generadoras de ingresos y gastos. Para los efectos de la presente sentencia, interesa destacar la ejecución del gasto público.

Así, es posible identificar varios momentos de la ejecución del gasto presupuestario. No obstante, con arreglo a la configuración legal actual –art. 40 LOAFI– del momento presupuestario en cuestión, en El Salvador se distinguen los siguientes intervalos de tiempo: el crédito, el compromiso y el devengando. **D. Rendición de cuentas del presupuesto.** Finalmente, según

lo normado en el art. 227 inc. 5° Cn., la rendición de cuentas sobre la ejecución del gasto público es la última etapa del ciclo presupuestario, y está relacionada con el principio de transparencia. a. Al respecto, es oportuno retomar lo dicho en la citada Sentencia de Inc. 1-2010, sobre que en una sociedad democrática es deber del Estado garantizar la transparencia en la actuación de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones oficiales, así como la publicidad en la administración y el destino de los recursos y fondos públicos. Este deber de transparencia está en íntima conexión de interdependencia con el derecho de acceso a la información pública. La transparencia y la rendición de cuentas presupuestarias son necesarias para prevenir, combatir y sancionar toda manifestación o forma de corrupción en el manejo y destino de todos los fondos públicos y, además, son imprescindibles para fortalecer el Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Por lo tanto, en este ámbito, es un derecho fundamental de las personas estar debidamente informadas de los asuntos de interés público, y a conocer la gestión pública y la forma en que se ejecuta y se rinde cuentas del presupuesto general del Estado; obligación que atañe a todos los órganos y dependencias públicas, sin excepciones. De este modo, en el precedente citado se expresó que la publicidad de la información presupuestaria constituye la regla que debe imperar y que vincula a todos los funcionarios e instituciones del Estado, aunque puede mantenerse en reserva cierta información presupuestaria, de manera excepcional y restrictiva, en los casos debidamente necesarios y justificados. En ese sentido, todos los gastos públicos, sin excepción alguna, estarán siempre sujetos a fiscalización, control y rendición de cuentas por las instancias competentes. Consecuentemente, la transparencia y la rendición de cuentas respectiva deben ser garantizadas por todas las dependencias del Estado, de manera que todas las cuentas del presupuesto puedan verificarse en su ejecución, transferencia y destino. Esto es, al margen de que se disponga por ley un manejo reservado de

cierta información con respecto a casos justificados, tales como el manejo de información sobre la seguridad pública y la defensa nacional. **b.** Esta etapa de rendición de cuentas también está vinculada con la actualización legislativa que la LOAFI hace sobre el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria. En efecto, la idea del seguimiento entraña una actividad de transparencia por parte de las autoridades competentes, pues constituye una labor de supervisión e información directa sobre los resultados previstos y obtenidos en la programación de los gastos públicos; mientras que la evaluación implica un análisis crítico de los resultados físicos y financieros en la ejecución presupuestaria de gastos en relación con los programas aprobados. **3.** Corresponde ahora referirse a algunos principios constitucionales del Derecho presupuestario que habrán de servir para la resolución del caso sometido a consideración de la Sala. **A.** Principio de planificación. El presupuesto es un instrumento del plan financiero de desarrollo del Estado que se puede lograr únicamente con la aplicación rigurosa de un sistema claro y transparente de programación presupuestaria monetaria y financiera, cuya finalidad debe ser la obtención del logro de los objetivos económicos y sociales del Gobierno. El art. 226 Cn. exige que el equilibrio presupuestario deba ser compatible en la mayor medida de lo posible con el cumplimiento de los fines del Estado. Esto implica que el presupuesto no debe entenderse como una técnica para la obtención de recursos con la finalidad de financiar un “gasto irremediable” que sea mínimo, sino que, por el contrario, se lo debe reconocer como un instrumento de realización del gasto que pueda cumplir con objetivos precisos de trascendental importancia. Para ello, es necesario que cada una de las entidades estatales identifique con la debida antelación cuáles son las necesidades cuya satisfacción pretenden alcanzar con los recursos que recibirán mediante la aprobación de las respectivas partidas. Por ello, tiene sentido que el art. 167 ord. 3º frase 1ª Cn. prescriba que el proyecto de presupuesto debe ser presentado a la Asamblea Legislativa por lo

menos tres meses antes de que inicie el nuevo ejercicio fiscal. En tal virtud, el principio de planificación exige una decidida revisión anticipada de los fines y funciones del Estado y el papel que representa para su cumplimiento cada uno de los organismos que lo conforman.

B. Principio de especialidad.

Según se afirmó en la Sentencia de Inc. 1-2010 ya relacionada, el principio de especialidad se entiende como una exigencia de tipicidad, que complementa y especifica el contenido de la reserva de ley. El sentido de la tipicidad presupuestaria –elemento necesario para la eficacia de la reserva de ley– deriva de la función que tiene la Ley de Presupuesto de cada año y de la estructura constitucional de la independencia entre órganos. En efecto, la autorización legislativa no se da en forma global, sino que se concede específicamente para cada crédito. En ese sentido, dicho principio hace posible controlar el destino específico de los gastos que, de acuerdo con el principio de planificación, han sido fijados anticipadamente por las instituciones del sector público. En consecuencia, el principio de especialidad impone que toda Ley de Presupuesto General del Estado deba especificar con precisión la cantidad y finalidad con que han de realizarse los gastos públicos, en sus aspectos cuantitativo y cualitativo. Así, para respetar el principio de reserva de ley, las leyes presupuestarias deben autorizar la disponibilidad del gasto público y determinar ciertas sumas de dinero a todos y cada uno de los sujetos estatales para el cumplimiento de los fines previstos en la Constitución. Esta exigencia deja claro que ningún ente público o privado que recibe fondos públicos puede realizar gastos no previstos en la Ley de Presupuesto. Tampoco, desde la perspectiva cualitativa de la especialidad, se pueden gastar las sumas autorizadas para una finalidad diferente a la establecida en la ley. Este principio de especialidad –en sus dos vertientes– también contribuye para que el Legislativo pueda llevar a cabo su tarea de control y predeterminación del gasto público. Efectivamente, la ley debe dar certeza en cuanto al objeto del gasto, esto es, su finalidad, por lo que las decisiones del Ejecutivo que

pretendan modificarlas resultan contrarias a la Constitución. Paralelamente, la misma ley debe respetar dicho principio en las autorizaciones para gastar, es decir, que la predeterminación legal ha de respetar igualmente la garantía de reserva de ley y no autorizar su propia desvinculación en el cambio de los montos, sujetos y destinos asignados por la misma Asamblea Legislativa.

C. Principio de unidad. Este principio político del presupuesto aparece previsto en el art. 227 Cn. y, de acuerdo con él, el presupuesto debe contener formalmente la totalidad de las estimaciones del Estado relativas a los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes en el momento en que sea aprobado, así como a la autorización de todas las erogaciones máximas que se estimen convenientes –Sentencia de 18-IV-2006, pronunciada en el proceso de Inc. 7-2005–. De acuerdo con lo anterior, todos los ingresos y los gastos del Estado deben estar reunidos en un solo documento o en un conjunto de documentos, fusionados como un todo orgánico, lo cual permite comprobar si se garantiza o no el equilibrio presupuestario; potencia la claridad y el orden en las finanzas públicas; se puede observar la magnitud del presupuesto y el volumen de las erogaciones, así como la carga del contribuyente; y, finalmente, facilita el control parlamentario. La unidad que debe reflejar el presupuesto general es relativa, ya que tiene excepciones, es decir, que existen presupuestos que no están comprendidos en el documento mediante el cual se aprueba el Presupuesto General del Estado. Tal es el caso de los presupuestos extraordinarios –art. 228 inc. 3° Cn.– y los presupuestos municipales –art. 204 ord. 2° Cn.– (Sentencia de Inc. 7- 2005).

D. Principio de unidad de caja o de no afectación. En el Derecho presupuestario se suele distinguir el principio de unidad de caja del principio de no afectación. Para ello, se ha sostenido que este último implica que los ingresos de un ente público deben emplearse indistintamente para financiar sus gastos públicos. Además, se arguye que el primero hace posible la no afectación y sirve principalmente para conseguirla. El principio de unidad de caja se concreta, por una parte,

en la imposición de que los ingresos públicos conformen un solo fondo, y, por otra, en la prohibición de la afectación específica de tales ingresos. Esa posibilidad interpretativa se fundamenta en las excepciones a la no afectación que el art. 224 inc. 2° Cn. prevé: los ingresos al servicio de la deuda pública y los donativos en lo relativo a los propósitos del donante. Naturalmente, cuando se habla de “caja única” no debe representarse la idea de unidad física, sino la noción de unidad contable y de dirección, de tal manera que se alcance el máximo estándar de la economía en la gestión de los flujos financieros públicos, su intervención y control, así como su administración coordinada. **4.** A continuación se analizará la supuesta inconstitucionalidad de las actuaciones específicas y disposiciones legales cuya constitucionalidad cuestionan los demandantes del proceso de Inc. 15-2011.

A. El primero de los contrastes planteados por los actores consiste en analizar si la creación de partidas de gastos imprevistos vulnera el principio de especialidad presupuestaria, reconocido en el art. 131 ord. 8°, en relación con el art. 228 Cn. Al respecto, debe recordarse que el propósito fundamental del principio de especialidad – art. 131 ord. 8° Cn.– es que el gasto público se realice de acuerdo con el destino que ha sido aprobado en las leyes presupuestarias. En su modalidad cualitativa, exige que los fondos concedidos sean destinados para la finalidad específica para la que se han autorizado, finalidad que debe ser identificada anticipadamente según lo impone el principio de planificación presupuestaria –art. 167 ord. 3° frase 1ª Cn.– De esta manera, al prever de forma clara cuál es la necesidad en que se han de invertir los fondos asignados, se puede controlar con mucha más facilidad y transparencia su destino. En el presente caso, se observa que el Legislador ha creado partidas presupuestarias para “gastos imprevistos” en diferentes instituciones públicas. En este punto debe afirmarse que la sola creación de tal tipo de partidas no es per se inconstitucional, pues de igual forma es necesario flexibilizar el principio de especialidad cualitativa, en

cuanto exigencia de identificación precisa de la finalidad en la que habrá de gastarse. Como se afirmó en la mencionada Sentencia de 25-VIII-2010, Inc. 1-2010, Considerando VII 3, el Ejecutivo debe tener “la flexibilidad y rapidez necesarias para que pueda hacerle frente a gastos urgentes, especialmente en los casos de emergencia nacional”. Es incuestionable que, en cada ejercicio fiscal, las diferentes instituciones estatales pueden verse obligadas a afrontar situaciones que, dentro de su marco de atribuciones y competencias, puedan calificarse de “imprevistos”, para los cuales no haya asignación presupuestaria en las otras partidas asignadas a la misma institución, y requieran disponer de una previsión presupuestaria que les permita afrontar tales circunstancias. Ello justifica que el Legislador haya creado dichas partidas, en ejercicio de la facultad que le concede el art. 131 ord. 8° Cn., lo cual no contraviene la Constitución. Sin embargo, aunque la creación de partidas de “gastos imprevistos” en las instituciones públicas no es per se inconstitucional, llama la atención a este Tribunal que, no obstante en la ya varias veces citada Sentencia de 25-VIII-2010 se establecieron algunos parámetros y criterios donde se señaló la necesidad de que: “se definan [por el Legislador] los conceptos de „gastos imprevistos” y „necesidades prioritarias”, de modo que no se altere la consecución de los fines del Estado, previstos por la Constitución”; y que “se determine con claridad la partida de „gastos de emergencia” para atender los efectos producidos por desastres naturales o calamidades públicas” –Sentencia de Inc. 1-2010, Considerando VII 3–, el Legislativo aún no ha dotado a la Ley de Presupuesto del presente año, de la precisión y claridad que permita determinar de mejor manera tales conceptos; por lo que se hace necesario reiterar a dicho Órgano, tales parámetros y criterios orientadores. Se concluye, entonces, que no existe la inconstitucionalidad alegada en cuanto a la creación de las partidas de imprevistos, contenidas en la LP-2011; y así deberá declararse en la presente sentencia. **B.** a. También el art. 11 LP ha sido sometido a enjuiciamiento constitucional, ya que, a juicio de los

demandantes, dicha disposición jurídica supuestamente vulnera el principio de especialidad cualitativa –art. 131 ord. 8°, 167 ord. 3° y 229 Cn.– y el principio de indelegabilidad de funciones –arts. 86, 131 ord. 8° y 227 Cn.– Las razones que arguyen para ello son las siguientes: **(i)** las economías en remuneraciones y otros rubros de agrupación no pueden ser transferidas a una Unidad Presupuestaria inexistente: “Financiamiento de Gastos Imprevistos”, por lo que tampoco es posible autorizar al Consejo de Ministros para efectuar transferencias entre Unidades Presupuestarias de Financiamiento de los gastos imprevistos establecidos en cada una de las Unidades Primarias de Organización; **(ii)** señalar un monto como límite de las transferencias indica que el Legislativo delega un porcentaje de su facultad de aprobar el Presupuesto del Gobierno; y **(iii)** el Legislador delega en el Ministerio de Hacienda la función de “modificar la Ley de Presupuesto”, al prever que dicha Secretaría de Estado autorice la transferencia de las economías obtenidas en remuneraciones y otros rubros de agrupación que se generen durante la ejecución de las asignaciones presupuestarias correspondientes al Fondo General en las diferentes instituciones públicas, hacia la Unidad Presupuestaria “Financiamiento de Gastos Imprevistos”, programada para cada una de las instituciones. **b.** En cuanto al primero de los motivos de inconstitucionalidad, es pertinente señalar que, fundamentalmente, la disposición cuya constitucionalidad es cuestionada permite, por un lado, que ciertos fondos sean transferidos a la unidad presupuestaria denominada “Financiamiento de Gastos Imprevistos”, programada en cada una de las instituciones, que servirá para cubrir “necesidades prioritarias no previstas” dentro de las mismas instituciones; y, luego, faculta al Consejo de Ministros para que transfiera recursos de las diversas unidades presupuestarias designadas como “Financiamiento de Gastos Imprevistos” consignados en los presupuestos de cada una de las Unidades Primarias de Organización, hacia otros fines igualmente indeterminados. Una lectura detenida del art. 11 inc. 2° LP-2011 permite

también concluir que el Consejo de Ministros puede hacer transferencias de recursos entre las unidades primarias de organización del Ejecutivo, lo que incluye que dichas unidades pertenezcan también a ramos distintos. **c.** Sobre el tópico, interesa retomar lo afirmado en la Sentencia de Inc. 1-2010 sobre la posibilidad de que el presupuesto pueda ajustarse durante su ejecución, de acuerdo con las necesidades que surjan. Así, en dicho precedente se afirmó que el Constituyente contempló expresamente dos supuestos: **(i)** las transferencias entre partidas del mismo ramo; y **(ii)** las transferencias entre partidas de distintos ramos de la Administración Pública. **(i)** El primer supuesto obedece a la necesidad de que la gestión del gasto público por parte del Ejecutivo sea eficaz y eficiente. Por ello, no toda modificación en las partidas del mismo ramo debe estar sometida a la aprobación del Legislativo, pues podría conducir virtualmente a la paralización de las labores de aquél. De tal suerte que al primer Órgano mencionado se le reconoce la posibilidad de efectuar algunas modificaciones mínimas al presupuesto, ya que el Constituyente lo habilita en tal sentido, precisamente por medio de la figura de las transferencias entre partidas del mismo ramo –art. 229 Cn.–. Esto se debe a que tal tipo de modificación presupuestaria no afecta al principio de especialidad del presupuesto, como se ha señalado antes. **(ii)** El segundo supuesto implica la existencia de modificaciones que forzosamente exigen el concurso del Legislativo. Al respecto, el Constituyente se decantó por una limitación orgánica, y la Ley Suprema prescribe que las transferencias entre partidas “de distintos ramos” deben ser aprobadas por la Asamblea Legislativa, por tratarse de reformas al presupuesto –arts. 167 ord. 3º párrafo 2º, en relación con el 131 ord. 8º, parte final–. Entonces, la Constitución salvadoreña establece que las transferencias de un ramo a otro constituyen verdaderas modificaciones al presupuesto, es decir, que si el Ejecutivo las efectuara estaría “reformando” el presupuesto. Por ello, deja claro en el art. 131 ord. 8º Cn. que esa potestad le corresponde a la Asamblea Legislativa. Esto no

es más que una confirmación del art. 142 Cn., según el cual de la misma forma en que una disposición nace a la vida jurídica, así debe reformarse, interpretarse o derogarse; todo previo conocimiento y a iniciativa del Consejo de Ministros, para el caso del Presupuesto General, de conformidad con el art. 167 ord. 3° párrafo 2° Cn. **d.** Pues bien, debe tenerse presente que, en el art. 11 LP-2011 encontramos dos situaciones: el inciso 1° permite la “transferencia” –movimientos internos– dentro de cada ramo de la administración para la partida de “gastos imprevistos”, que pueden servir para afrontar precisamente tales situaciones que se le presenten a cada Ministerio; ello encuentra acomodo constitucional en el art. 229 Cn., por lo cual respecto de este inciso no existe la inconstitucionalidad alegada. Distinta es la situación con el inciso segundo de tal disposición, el cual presenta una incompatibilidad con el principio de especialidad cualitativa, pues permite que el Consejo de Ministros pueda hacer transferencias de recursos entre diferentes Unidades Primarias de Organización del Ejecutivo, lo que incluye a las unidades que también pertenecen a ramos distintos. Tal permisión da lugar a una modificación de la ley presupuestaria sin que para ello se siga el correspondiente procedimiento de formación de ley, lo que entraña la infracción no sólo a los principios de especialidad y reserva de ley –art. 131 ord. 8° Cn.–, sino también a los arts. 142 y 167 ord. 3° párrafo 2° Cn.– En consecuencia, en el art. 11 inc. 2° LP-2011 sí existe la inconstitucionalidad alegada, y así deberá declararse en esta sentencia. **C.** Finalmente, el tercer contraste normativo planteado en el proceso de Inc. 15-2011 radica en que, en opinión de los ciudadanos, los arts. 14 y 15 LP-2011 vulneran lo prescrito en el art. 225 Cn., específicamente el “principio de separación de patrimonios constituidos a favor de entidades independientes”. Para emitir un pronunciamiento adecuado sobre este motivo de inconstitucionalidad, es necesario referirse al contenido normativo que la jurisprudencia constitucional ha derivado de la disposición constitucional en referencia. **a.**

(i) Así, con ocasión de la concreción prescriptiva del art. 225 Cn., esta Sala ha indicado que este artículo habilita al Estado para poder separar bienes que conforman la Hacienda Pública, siempre y cuando esté autorizado en virtud de una ley –Sentencia de 1-II-2001, Inc. 22-96–. El art. 223 Cn., por su parte, establece qué debe conformar la masa de la Hacienda Pública. Y al respecto, prevé que dicha masa está conformada por los fondos y valores líquidos, créditos activos, bienes muebles y raíces, derechos derivados de la aplicación de las leyes relativas a impuestos, tasas y demás contribuciones, así como los derechos que por cualquier otro título le correspondan. En ese sentido, la masa en cuestión y los recursos del Fondo General son los únicos elementos susceptibles de ser utilizados por el Estado para constituir o incrementar patrimonios especiales destinados a entes de carácter público. Por ello, y en sentido contrario, el art. 225 Cn. excluye la posibilidad de separar bienes de la Hacienda Pública a favor de entes cuya naturaleza sea privada. Obviamente, el principio de reserva de ley impide que la apuntada habilitación se convierta en una separación automática de bienes que integran la Hacienda Pública, pues tal actividad jurídica está condicionada, por una parte, a la emisión de una ley –dentro de la cual se establezca el por qué y el para qué de esa separación de bienes–; y, por otra, al efectivo cumplimiento de la constitución o incremento de patrimonios especiales de los entes que forman parte del aparato de dirección jurídica o política en sus instancias de decisión y acción, es decir, que formen parte del Gobierno. **(ii)** Además, por su ubicación en el texto constitucional –inmediatamente a continuación del art. 224 Cn., que enuncia el principio de unidad de caja o de no afectación especial–, por su formulación –“... [c]uando la ley lo autorice...”, que lo enlaza con el precepto anterior–, y por su contenido, es plausible concluir que lo regulado en el art. 225 Cn. constituye una excepción a las exigencias del principio de unidad de caja – Sentencia de 18-IV-2006, Inc. 7-2005–. Tomando como base lo expresado, en el caso concreto de la Ley de Presupuesto General del Estado, la

Asamblea Legislativa debe establecer explícitamente en dicho cuerpo jurídico los recursos estatales que servirán para la creación o aumento de patrimonios especiales, los cuales habrán de estar al servicio de alguna entidad pública autónoma. Ahora bien, para que ese mandato constitucional tenga aplicación práctica, el Consejo de Ministros necesariamente deberá incluir dentro del proyecto de presupuesto una partida especial para la creación del patrimonio referido. Esto lo exige el principio de unidad presupuestaria. **b.** En virtud de todo lo expresado, se advierte que el significado prescriptivo que los demandantes han atribuido al art. 225 Cn. no es derivable o asumible, porque la estructura de dicha disposición constitucional no incorpora dentro de su ámbito protegido el principio que los demandantes denominan “de separación de patrimonios autónomos de entidades independientes”. Más bien, el argumento y el tema del control de constitucionalidad que ellos plantean se ubica en el contexto del art. 227 inc. 4° Cn., en cuanto a los presupuestos especiales de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo. Vale aclarar que este último artículo constitucional no ha sido propuesto como parámetro para controlar la constitucionalidad de los arts. 14 y 15 LP-2011. Por ello, y dada la incorrección de la argumentación expuesta por los ciudadanos, lo que corresponde es desestimar la pretensión de inconstitucionalidad planteada en contra de los arts. 14 y 15 LP-2011, por la supuesta vulneración a lo establecido en el art. 225 Cn.

Sentencia de Inconstitucionalidad 09-2014

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas con cuarenta y un minuto del día veintisiete de agosto de dos mil catorce. El presente proceso de inconstitucionalidad fue iniciado por demanda presentada por los ciudadanos Enrique Borgo Bustamante, Ángel Góchez Marín, Abraham Rodríguez, José Domingo Méndez y Roberto Enrique Rubio Fabián, mediante la cual solicitaron que se declare la

inconstitucionalidad, por una parte, de las disposiciones de la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública para el ejercicio fiscal 2014, publicada en el Diario Oficial n° 225, tomo 401, de 2-XII-2013 (en lo sucesivo “LP- 2014”), que crean partidas presupuestarias para Líneas de Trabajo de Gastos Imprevistos; y, por el otro, del art. 10 de la citada ley; por la supuesta violación a los principios de especialidad presupuestaria, de transparencia y de universalidad, al principio del paralelismo de las formas, así como del derecho de acceso a la información pública, todos ellos contenidos en los arts. 131 ord. 8°, 142, 167 ord. 3° y 229 Cn.

CONTENIDO DE LA DEMANDA

En la demanda, en síntesis, los actores sostuvieron que las disposiciones objeto de control vulneraban los principios de especialidad presupuestaria, de transparencia y de universalidad, el principio del paralelismo de las formas, así como el derecho de acceso a la información pública, todos ellos contenidos en los arts. 131 ord. 8°, 142, 167 ord. 3° y 229 Cn. **1. A.** En opinión de los demandantes, los preceptos de la LP-2014 que crean las partidas para gastos imprevistos contravienen el principio de especialidad presupuestaria. Pretenden justificar dicha afirmación indicando que corresponde al Consejo de Ministros la iniciativa de ley en materia presupuestaria, a fin de promover la realización de los fines del Estado mediante ciertas acciones y gastos, y a la Asamblea Legislativa la aprobación de esta. Dicho principio significa que al Órgano Legislativo no solo le compete aprobar el monto global de los gastos, sino también la especificación de las diferentes líneas de gastos, acordes a las actividades que deben ser realizadas en el ejercicio fiscal. Sobre este punto, reconocieron que esta Sala, en la sentencia de Inc. 1-2010, “... consideró que señalar como límite máximo de las partidas para gastos imprevistos, del 2.5% del monto total del Presupuesto del año 2011 para las transferencias,

no era inconstitucional porque facilitaba la operación del órgano ejecutivo...”. Ellos interpretan que, para el tribunal, este era un porcentaje bajo del presupuesto nacional, afirmación que ellos no comparten. Explicaron que entre ese caso y el que ahora cuestionan hay una diferencia: según ellos, “... ahora no le señala límite alguno a la Asamblea, simplemente delega su facultad de aprobar el Presupuesto de la Nación en forma ilimitada y ahora cada [m]inisterio está autorizado para trasladar fondos de las partidas con finalidad específica, así aprobadas por el [Ó]rgano [L]egislativo y trasladarlos a las partidas para gastos imprevistos...”. **B.** Por otro lado, también apuntaron que las disposiciones que crean partidas presupuestarias para gastos imprevistos infringen el principio de universalidad (art. 227 Cn.). Con base en este principio, sostuvieron que no pueden “disfrazarse” los gastos que no tengan por finalidad la realización de obras o servicios de interés de la sociedad, bajo la denominación de “gastos imprevistos”, ni mucho menos que el resto de partidas especificadas en cada ministerio puedan ser trasladadas a esa partida de “gastos imprevistos”, sin finalidad ni cualificación de gastos que potencialmente deban cubrirse. Subrayaron que la democracia representativa permite a cada gobierno determinar su acción anual, para lograr alcanzar los fines del Estado. De ahí que entre las funciones esenciales del presupuesto se considera la de señalar las actividades de trabajo anual que el gobierno debe realizar en cumplimiento de los fines a los cuales se ha comprometido, con detalle de cada una de ellas; señalar los montos de que dispondrá el gobierno, para cumplir con cada uno de los rubros escogidos por la Asamblea Legislativa para que puedan ser satisfechos; y hacer del conocimiento público el plan económico del Estado, a fin de que el sector privado pueda acomodar sus acciones al mismo. **C.** En relación con la supuesta violación que el art. 10 LP-2014 produce al principio del paralelismo de las formas en materia presupuestaria, los peticionarios expresaron que el presupuesto es el elemento necesario para

desarrollar el programa de trabajo del gobierno durante cada año en la Administración pública, especialmente del Órgano Ejecutivo. Por ello, entienden que cualquier modificación del mismo exige lógicamente la decisión del mismo Consejo de Ministros (sea en lo cualitativo como en lo cuantitativo, para los diferentes ramos de la Administración pública), correspondiendo a la Asamblea Legislativa su aprobación, a fin de que el plan financiero no contradiga el programa de trabajo previsto para el año fiscal correspondiente. Afirmaron que en nuestro sistema constitucional el Legislativo decreta el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración pública, por medio de una ley de duración temporal (art. 131 ord. 8° Cn.). Del mismo modo, cualquier reforma a dicha ley debe hacerse con los mismos requisitos necesarios previstos para su adopción: iniciativa del Consejo de Ministros ante la Asamblea Legislativa, lectura y discusión por esta, votación, sanción por el Presidente de la República y publicación en el Diario Oficial. Sobre este punto, agregaron que el art. 167 Cn. otorga al Consejo de Ministros, en forma exclusiva, iniciativa de ley para la elaboración del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos, concediéndole igualmente iniciativa para la reforma de dicho presupuesto cuando se trata de transferencias entre partidas de distintos ramos de la Administración pública, no así para transferencias entre partidas de un mismo ramo. En ese sentido, indicaron que, siendo que el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración pública debe contar con la forma de ley en sentido estricto o formal, le es aplicable lo que dispone el art. 142 Cn., el cual estatuye que para interpretar, reformar o derogar las leyes, se observarán los mismos trámites que para su formación. En consecuencia, "... la potestad de reformar el presupuesto excediendo los límites de las especialidades cualitativa y cuantitativa, derivadas del principio de especialidad presupuestaria, no le puede ser usurpada a la Asamblea Legislativa, ni ella la puede delegar...". De acuerdo con el art. 167 ord. 3° Cn. —siguieron señalando—, compete al Consejo de Ministros conocer de las

reformas al presupuesto general de la nación cuando se trate de transferencias entre partidas de distintos ramos de la Administración pública. Según los demandantes, esta disposición puede ser interpretada de modo contradictorio al espíritu de los constituyentes. Sin embargo, aseguran que esta disposición es un "... complemento a la iniciativa exclusiva de ley [...] que el primer inciso de ese mismo apartado le confiere al Consejo de Ministros en lo que respecta a la ley de presupuesto". La interpretación, pues, tendría que ser que toda reforma al presupuesto debe ser conocida por el Consejo de Ministros, aunque se origine en una rama del Órgano Ejecutivo. Si dicho Consejo tiene iniciativa con respecto a la Ley de presupuesto, solo ese consejo tiene iniciativa de ley para proponer las reformas a dicha ley. En consecuencia, "... [l]a competencia [del consejo en cuestión] se circunscribe a conocer del proyecto de reforma y darle iniciativa o negársela[,] y resolver sobre la misma es atribución exclusiva del órgano Legislativo". **D.** En lo atinente al principio de transparencia y al derecho de acceso a la información, los actores se limitaron a formular consideraciones teóricas y abstractas. Aquí no fue aducido ningún argumento relevante que justificara cómo debía ser contrastada la normativa impugnada con el principio y derecho aludidos. Por ello, la pretensión en este punto se declaró improcedente por auto pronunciado en este proceso el día 14-V-2014. 2. A. Por su parte, en su intervención, la Asamblea Legislativa expresó que la creación de las partidas para gastos imprevistos está justificada y, por ello, es constitucional per se. Dijo que el Ejecutivo debe tener la "... flexibilidad y rapidez necesarias para que pueda hacerle frente a gastos urgentes". Siguió señalando que, en cada ejercicio fiscal, es posible que las instituciones estatales puedan verse en la necesidad de afrontar situaciones que puedan calificarse como "imprevistas", para lo cual es necesario disponer de una previsión presupuestaria que les permita afrontarlas.

CONTENIDO DE LA SENTENCIA

En esta sentencia, la SC 1. El primer motivo a resolver es el de si la creación de partidas de gastos imprevistos para cada una de las instituciones establecidas en la LP-2014 viola el principio de especialidad cualitativa (art. 131 ord. 8° Cn.). Lo que aquí está en discusión no es la validez de la creación de las partidas para gastos imprevistos. Al respecto, todos los intervinientes en este proceso reconocieron, tal como lo sostenido por esta Sala, que la Asamblea Legislativa sí está habilitada constitucionalmente para crear dichas partidas. El punto en cuestión es el de si dichas partidas han cumplido o no con los requisitos constitucionales necesarios para su validez. Sobre esto, los demandantes dijeron que la Asamblea Legislativa no dio cumplimiento a los requisitos establecidos en la sentencia de Inc. 1-2010. La postura de la autoridad demandada es que las partidas de gastos imprevistos está justificada porque el Ejecutivo debe tener la "... flexibilidad y rapidez necesarias para que pueda hacerle frente a gastos urgentes". Por último, la tesis del Fiscal General de la República es que la creación de las partidas mencionadas no indica qué debe entenderse por tal tipo de gastos. En este punto, la consideración de los demandantes, a semejanza de lo observado por el Fiscal General de la República, es aceptable. La creación o establecimiento de partidas para gastos imprevistos para diversas instituciones estatales no cumple con los requisitos constitucionales necesarios para su validez. La validez de estas partidas depende de que el legislador haya definido mínimamente qué debe entenderse por "gastos imprevistos" o sus equivalentes. Sin embargo, en el presente caso, en las disposiciones legales objeto de control no existe referencia alguna que indique, precise o determine qué debe entenderse por tales conceptos. Solo existe en ellas una indicación genérica de que a cada institución corresponde una unidad presupuestaria y una línea de trabajo denominadas "gastos imprevistos", nada más. Esta omisión posibilita una

práctica inconstitucional en las instituciones del Estado que pretende evitarse con la especificación de esos conceptos vagos, esto es, la alteración de la consecución de los fines que este debe alcanzar. En consecuencia, atendiendo a que una partida como esta que carezca de los citados elementos objetivos –la definición de gastos imprevistos– viola la dimensión cualitativa del principio de especialidad presupuestaria (art. 131 ord. 8° Cn.); y en el presente caso el Legislativo ha omitido indicarlos o definirlos al emitir la LP-2014; se concluye que la creación de partidas de gastos imprevistos para cada una de las instituciones establecidas en la LP-2014, sin dotarlas de especificidad, viola el principio de especialidad cualitativa y, por tanto, es inconstitucional, debiéndose declarar así en el fallo. Dado esto, ya no es necesario analizar la violación al principio de universalidad (art. 227 Cn.) que los actores propusieron también como parámetro de control. **2.** En cuanto al segundo motivo, es decir, el atinente a si el art. 10 LP-2014 viola o es incompatible con los principios de especialidad presupuestaria y paralelismo de las formas (arts. 131 ord. 8°, 142, 167 ord. 3° y 229 Cn.), lo determinante es indagar si la transferencia que permite hacer dicha disposición es entre partidas dentro de un mismo Ramo o si, por el contrario, alude a transferencias entre partidas de distintos Ramos. En el primer caso, no es condición necesaria reformar la ley para modificar el presupuesto; en el segundo, sí es condición necesaria hacerlo. Lo expresado por los demandantes parece indicar que sí se requiere seguir el proceso de formación de la ley (en aplicación del art. 142 Cn.) para predicar la validez de la transferencia, dado que parten de la premisa implícita de que esta actividad se produce entre distintos Ramos. La autoridad demandada, por su parte, sostuvo que la disposición objeto de control se refiere a una transferencia entre partidas del mismo ramo (art. 229 Cn.), de modo que tal tipo de modificación presupuestaria no contraviene la Constitución. Por último, el Fiscal General de la República coincidió con la tesis defendida por la Asamblea Legislativa.

La tesis planteada por los actores no da lugar para sostener la inconstitucionalidad reclamada y, por ello, debe descartarse. Como bien lo apuntan la autoridad demandada y el Fiscal, el art. 10 LP-2014 alude a una transferencia presupuestaria dentro de un mismo Ramo, al prescribir que "... [l]as economías obtenidas en remuneraciones y otros rubros de agrupación... podrán ser transferidas a la Unidad Presupuestaria „Financiamiento de Gastos Imprevistos“, programada en cada una de las instituciones...". Este tipo de transferencias, alusiva a movimientos internos en un mismo Ramo, está permitida por el art. 229 Cn. Esta modificación no es considerada una reforma a la Ley General del Presupuesto, por lo que la intervención de la Asamblea Legislativa no es condición necesaria para predicar su validez. De ahí que pregonar la aplicación del art. 142 Cn. para llevar a cabo ese movimiento es impertinente para enjuiciar la constitucionalidad de la disposición legal en cuestión, por el motivo de inconstitucionalidad argüido. Ahora bien, que la transferencia antedicha esté permitida, no significa que la referencia vaga que el art. 10 LP-2014 hace a la Unidad Presupuestaria "Financiamiento de Gastos Imprevistos" respete el contenido del principio de especialidad presupuestaria, en su dimensión cualitativa (art. 131 ord. 8° Cn.). Este precepto legal incurre en el mismo vicio constatado en el caso de la creación de las partidas presupuestarias para gastos imprevistos, al haber omitido precisar qué debe entenderse por tal tipo de gastos. Tampoco hay aquí ningún dato que permita concretar o especificar la indeterminación de los términos utilizados por el Legislativo. Aunque dicha disposición no crea la partida, sí la presupone; en efecto, entre el art. 10 LP-2014 (consecuente) y las disposiciones que estatuyen las partidas para gastos imprevistos (antecedente), hay una conexidad instrumental o de desarrollo. Este es justamente uno de los supuestos en que se admite la inconstitucionalidad por conexión o derivada de conformidad con la sentencia de 7-XI-2011, Inc. 57-2011. Por ello, la inconstitucionalidad de estas implica necesariamente la inconstitucionalidad

de aquél, y así deberá declararse. VI. Finalmente, es necesario aclarar los efectos de esta sentencia. Para ello debe tomarse en cuenta que las partidas para gastos imprevistos es necesaria y conveniente. Los fondos asignados a esta unidad presupuestaria están destinados a sortear las vicisitudes que, por causa natural o cualquier circunstancia, impidan la obtención u optimización de los fines constitucionales que persigue el Estado. En cada ejercicio fiscal, las diferentes instituciones estatales pueden verse obligadas a afrontar situaciones que, dentro de su marco de atribuciones y competencias, puedan calificarse de “imprevistos”, para los cuales no haya asignación presupuestaria en las otras partidas asignadas a la misma institución, y requieran disponer de una previsión presupuestaria que les permita afrontar tales circunstancias. En vista de esa circunstancia, y en ejercicio de la competencia de esta Sala para modular los efectos de sus decisiones: **(i)** el Legislativo deberá dotar a la Ley de Presupuesto del presente año y a las que en lo sucesivo emita, de la precisión y claridad que permitan determinar con objetividad los alcances de la noción de “gastos imprevistos”, de modo que su especificación no quede al arbitrio o discrecionalidad del ejecutante de la asignación; **(ii)** esta sentencia no afectará la validez de las transferencias que se hayan ejecutado en el presente año fiscal; y **(iii)** este pronunciamiento implica una prohibición para autorizar transferencias de fondos desde las partidas de gastos imprevistos de un Ramo de la Administración hacia otras partidas presupuestarias de la misma clase; así como para hacer cualquier tipo de transferencias hacia la Unidad Presupuestaria “Financiamiento de Gastos Imprevistos”, entre partidas de distintos Ramos del presupuesto actual, mientras la Asamblea Legislativa no haya indicado los parámetros de que permitan concretar la noción de “gastos imprevistos”.

