

**15-2011/38-2011**

**Inconstitucionalidad**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las quince horas del día cuatro de noviembre de dos mil once.

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.

Las disposiciones impugnadas prescriben:

*Ley de Presupuesto para el Ejercicio Financiero Fiscal 2011:*

“**Art. 11.** 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, podrán ser transferidas a la Unidad Presupuestaria ‘Financiamiento de Gastos Imprevistos’ programada en cada una de las instituciones. Dichos recursos servirán para cubrir necesidades prioritarias no previstas dentro de las mismas instituciones, para lo cual deberán contar con la autorización del Ministerio de Hacienda.

Facúltase al Consejo de Ministros para que efectúe transferencias de recursos entre Unidades Presupuestarias de ‘Financiamiento de Gastos Imprevistos’ consignados en los presupuestos de cada una de las Unidades Primarias de Organización, a fin de cubrir las necesidades urgentes e inaplazables que surjan durante la ejecución del presupuesto en las áreas sociales, económicas, de conducción administrativa, seguridad ciudadana y defensa nacional, las cuales no dispongan de cobertura presupuestaria, informando a la Asamblea Legislativa en un plazo no mayor de treinta días. Las transferencias a que se refiere el presente inciso no deberán exceder en su conjunto al 2.5% del monto total del presupuesto votado para el presente ejercicio fiscal”.

“**Art. 14.** Facúltase al Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda para que, mediante Acuerdo respectivo pueda reforzar las asignaciones presupuestarias consignadas en la Sección B.1. Presupuestos Especiales, Instituciones Descentralizadas no Empresariales, romanos II – Gastos en lo correspondiente a las instituciones adscritas al Ramo de Salud Pública y Asistencia Social, Autoridad Marítima Portuaria y Autoridad de Aviación Civil de la Ley de Presupuesto del ejercicio financiero fiscal del presente año, con los montos que se perciban en exceso durante cada trimestre, de las estimaciones de la fuente de ingresos propios incluida en cada uno de los respectivos Presupuestos Institucionales”.

“**Art. 15.** Facúltase a las Instituciones comprendidas en la Sección B.1. Presupuestos Especiales, Instituciones Descentralizadas no Empresariales, romanos II – Gastos, en lo que concierne al Instituto Salvadoreño del Seguro Social y Centro Nacional de Registros, así como en la Sección B.2. Presupuestos Especiales, Empresas Públicas, romanos II – Gastos, en lo correspondiente a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma y a la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados para que mediante Acuerdo puedan ampliar sus asignaciones presupuestarias votadas en lo que concierne a los proyectos de inversión pública, con los montos que perciban en exceso durante la ejecución del presente ejercicio fiscal, en las distintas fuentes específicas de ingresos consignadas en sus respectivos Presupuestos, previa opinión favorable de la Dirección General de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda”.

Han intervenido en estos procesos acumulados, los demandantes y el Fiscal General de la República.

*Analizados los argumentos, y considerando:*

**I.** En el trámite del proceso, los intervinientes expusieron lo siguiente:

*I.* 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 de 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 totalidad, 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. Asimismo, 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 de 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. 1°, 131 ord. 8°, 167 ord. 3°, 227 inc. 1° 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.

7. De conformidad con el art. 8 L. Pr. Cn., el Fiscal General de República expresó su opinión en los dos procesos ahora acumulados, en los siguientes términos:

A. En el proceso de Inc. 15-2011, indicó que el presupuesto es un instrumento por medio del cual se busca limitar y controlar la actividad del Gobierno anticipando los gastos del Estado en sus diversos ramos. Se configura como ley en sentido formal, sin embargo posee características de ley material.

En relación con la configuración como ley, añadió que el procedimiento presupuestario posee varias fases: la primera, que es la elaboración, corresponde al Ejecutivo –art. 167 ord. 3° Cn.–; la segunda fase es la de aprobación, que corresponde a la Asamblea Legislativa –art. 131 ord. 8° Cn.– como mecanismo de control sobre la actividad financiera del Ejecutivo, en la cual se puede disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero no se puede aumentarlos –art. 227 inc. 2° Cn.–; la tercera fase, de ejecución del presupuesto, consiste en el uso que hace la Administración Pública de los recursos autorizados por el Legislativo, en sus distintos ramos, fase que debe realizarse con estricto apego a la ley.

Sin embargo, debido a la naturaleza de su contenido incierto, no puede plantearse la inmutabilidad del mismo, por lo que la ley ha determinado su modificación bajo ciertas circunstancias previamente establecidas –presupuestos extraordinarios, transferencias de partidas o asignaciones adicionales y extraordinarias–.

Sobre los principios presupuestarios, expuso en qué consiste el principio de especialidad, para lo cual transcribió la Sentencia de Inc. 1-2010, indicando que el mismo permite controlar el destino específico de los gastos determinados legislativamente, ya que ningún ente público puede tomar una decisión que implique un gasto no previsto. Tampoco, desde el punto de vista cualitativo de la especialidad, se puede gastar las sumas autorizadas para una finalidad diferente a la dispuesta en la ley.

Pese a esa naturaleza vinculante del presupuesto como ley –siguió–, el presupuesto permite realizar cambios. Además, el principio de especialidad es flexible, ya que permite un margen de maniobra con el objeto de suplir necesidades imprevistas que se presenten durante el ejercicio del presupuesto. Sin embargo, sostuvo que la flexibilidad exige transparencia en las actuaciones de los funcionarios al realizar las modificaciones al presupuesto.

En orden de lograr verdadera transparencia –opinó– es indispensable que toda dependencia del Estado se abra al escrutinio público; es decir, que haya acceso a la información.

En cuanto al principio de reserva de ley presupuestaria, agregó que el art. 131 ord. 8° Cn. establece una facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa y bajo el mismo criterio, el art. 167 ord. 3° Cn. regula el deber del Consejo de Ministros. Ambas facultades están reservadas legalmente para cada uno de los Órganos estatales.

a. Al referirse al art. 14 LP-2011, el Fiscal señaló que las instituciones descentralizadas obtienen parte de sus ingresos de actividades que desarrollan. Cuando dichos ingresos exceden lo estimado pueden ser reorientados a asignaciones presupuestarias ya aprobadas por el Legislativo. No se trata de una reasignación de fondos aprobados o transferencias de partidas, sino de una asignación de fondos nuevos obtenidos de la actividad de la entidad descentralizada, y por tanto no existe una modificación al presupuesto.

b. En relación con el art. 15 LP-2011, expuso que el art. 225 Cn. habla sobre la separación de bienes o asignación de recursos para constituir o incrementar patrimonios especiales destinados a instituciones públicas. Los arts. 14 y 15 LP-2011 regulan el refuerzo a asignaciones presupuestarias aprobadas, no se constituyen patrimonios especiales con los excedentes de los ingresos. Por tanto, no existe separación de bienes de la Hacienda Pública, por tratarse de fondos nuevos.

Respecto de la “previa opinión favorable” –art. 15 LP-2011–, consideró que resulta concordante con las atribuciones que le competen al Ministerio de Hacienda –art. 36 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo– y el aval del referido Ministerio da mayor certeza de que los ingresos obtenidos serán mejor invertidos.

c. En referencia al art. 11 LP-2011, que regula el Financiamiento de Gatos Imprevistos mediante la transferencia de fondos provenientes de los Fondos Generales de las diferentes instituciones públicas, manifestó que el principio de especialidad, al limitar las asignaciones presupuestarias en tiempo, monto y finalidad, lo que está permitiendo es controlar el destino específico de los gastos autorizados por el Legislativo. La cuantía destinada a la partida “Gastos Imprevistos” debe administrarse y ejecutarse de la manera prevista para cubrir necesidades producto de acontecimientos que no pudieran haber sido previstos, pues constituyen emergencias cuyo sometimiento a un procedimiento burocrático

resultaría adverso. No obstante, la denominación de la partida no implica ausencia de control, y los tres aspectos del principio de especialidad –temporal, cuantitativo y cualitativo– se cumplen.

La partida para gastos imprevistos –sostuvo– no es una partida secreta, pues lo que otorga tal carácter es su imposibilidad de ser auditada.

d. En lo concerniente al principio de reserva de ley presupuestaria –arts. 131 ord. 8°, 167 ord. 3° y 229 Cn.– y a la prohibición de delegación de las competencias constitucionalmente asignadas en cuanto a las modificaciones del presupuesto aprobado – arts. 86, 131 ord. 8° y 227 Cn.–, expuso nuevamente que el proceso de formación del presupuesto intervienen dos Órganos del Estado y, además, que la reserva de ley en materia presupuestaria no es exclusiva para ninguno de ellos.

Además, afirmó que sí existe reserva de ley para cada Órgano respecto de la fase que le corresponde realizar. Las transferencias entre partidas de distinto ramo constituyen una reforma al presupuesto aprobado, por lo que requieren para su modificación pasar por el efecto democrático y de control del Órgano Legislativo. Cuando se trata de transferencias dentro del mismo ramo de la Administración Pública sólo se requiere que el Órgano Ejecutivo “con las formalidades legales” realice las transferencias –art. 229 Cn.–

La disposición impugnada establece las formalidades legales exigidas por la Constitución. Estas transferencias no implican una variación en los montos asignados por la Asamblea Legislativa, por lo que no constituyen una reforma a la Ley del Presupuesto.

Con respecto al art. 11 inc. 3° LP-2011, consideró que al efectuar una interpretación conforme con la Constitución, se concluye que el vocablo “aprobación” allí mencionado, en relación con el aval que el Consejo de Ministros debe otorgar para las transferencias de partidas de distinto ramo, no debe considerarse como una reforma al presupuesto, pues esta aprobación no implica la emisión de un Decreto que reformará la Ley del Presupuesto.

Concluyó que la referida “aprobación” debe analizarse como un mero acuerdo del Consejo de Ministros de someter a la Asamblea la propuesta de transferencia de partidas. Al analizar la disposición queda claro que el mismo artículo da la pauta para entender que no basta con la aprobación del Consejo de Ministros, sino que siempre será necesario someterlo al conocimiento y aprobación del Legislativo.

B. En el proceso de Inc. 38-2011, el Fiscal reiteró lo expresado en el informe presentado en el proceso de Inc. 15-2011 en relación con el presupuesto como instrumento para limitar y controlar la actividad del Gobierno, su configuración como ley formal y sus características como ley en sentido material, citando al respecto la Inc. 1-2010.

En relación con los principios de especialidad y de reserva de ley en materia tributaria, reiteró lo exteriorizado en el informe presentado en el proceso de Inc. 15-2011.

a. Al referirse al análisis de las actuaciones impugnadas y el respectivo contraste constitucional, indicó que el art. 131 ord. 8° Cn. confiere facultad a la Asamblea Legislativa

para decretar el presupuesto, así como sus reformas. La Constitución establece procedimientos que incluyen la actuación de los distintos Órganos del Estado: Ejecutivo – art. 167 ord. 3° Cn.– y Judicial –art. 182 ord. 13° Cn.–

De acuerdo con el art. 172 inc. 4° Cn. –reflexionó– sólo cuando la asignación presupuestaria asignada al Judicial es inferior al 6% de los ingresos corrientes se configura una situación de inconstitucionalidad, por lo que la disminución al presupuesto del Judicial no genera vulneración alguna a ningún precepto constitucional en los términos planteados por el pretensor. A lo anterior agregó que el art. 182 ord. 13° Cn. le da atribuciones a la Asamblea legislativa de hacer los ajustes presupuestarios que considere necesarios al proyecto de presupuesto y se harán en consulta con la Corte Suprema de Justicia.

El Fiscal General de la República reiteró los argumentos expuestos por el pretensor en torno a la atribución de elaboración de su presupuesto por parte de la Corte Suprema de Justicia y que si la Asamblea quiere hacer ajustes debe consultarlo con la primera –art. 227 Cn.–. En ese sentido, afirmó que quedan desvirtuadas las alegaciones del demandante, ya que existe previa consulta efectuada al Judicial, es decir que se cumplió constitucionalmente en su forma y su finalidad.

b. Con respecto al art. 86 Cn., explicó que se refiere a la exclusividad de la Asamblea Legislativa para decretar el presupuesto general supeditado a la prohibición de toda injerencia al proceso de formación del presupuesto –art. 131 ord. 8° Cn.–. En ese sentido, señaló que al aumentar algunas partidas propuestas por el Consejo de Ministros en el proyecto de presupuesto general presentado a la Asamblea Legislativa originalmente, se transgrede la normativa constitucional.

Consideró que al realizar dicho aumento, no se vulnera el equilibrio del presupuesto, ni la obligación de guardar compatibilidad con los fines del Estado y cita como ejemplo de facultad del Órgano Ejecutivo, el art. 11 LP-2011; asimismo, el Consejo de Ministros puede transferir recursos entre Unidades Presupuestarias de “Financiamiento de Gastos Imprevistos” consignados en los presupuestos de cada una de las Unidades Primarias de Organización, con el propósito de cubrir necesidades urgentes que surjan durante la ejecución del presupuesto en las diferentes áreas establecidas, que no hayan sido cubiertas en el presupuesto; en virtud de ello, el Consejo de Ministros debe informar a la Asamblea Legislativa. Cuando se trata de transferencias entre partidas de distintos ramos, el Consejo debe someterlo a conocimiento del Legislativo para su aprobación.

El principio de especialidad establece que, al limitar las asignaciones presupuestarias en tiempo, monto y finalidad, lo que está permitiendo es controlar el destino específico de los gastos autorizados por el Legislativo. En virtud de ello, las referidas actuaciones no transgredirían el art. 167 ord. 3° Cn., ni la independencia e irreductibilidad del presupuesto.

c. En relación con la inconstitucionalidad de la creación de nuevas partidas para el Ejecutivo que no estaban incluidas en el proyecto de presupuesto original presentado por el Consejo de Ministros, el Fiscal manifestó que en materia presupuestaria no existe una zona de reserva exclusiva a favor de un Órgano del Estado, sino dos Órganos que participan en el mismo. Sí existe reserva para cada Órgano, con respecto a la fase que les corresponde realizar.

En ese sentido, aclaró que la Constitución atribuye al Ejecutivo la elaboración del presupuesto y proponer y conocer de las reformas que impliquen transferencias entre partidas de distintos ramos de la Administración Pública –art. 167 ord. 3º Cn.–. En virtud de ello, no se vulnera el principio de reserva de ley presupuestaria –arts. 131 ord. 8º, 167 ord. 3º, 227 y 229 Cn.–

En este punto, repitió lo expuesto en el informe presentado en el proceso de Inc. 15-2011 en cuanto a las transferencias entre partidas de distintos ramos y dentro del mismo ramo. En tal sentido, consideró que no hay vulneración a ningún precepto constitucional al no existir invasión de ningún Órgano estatal en las competencias de otro.

El Fiscal concluyó manifestando que el presupuesto es un todo y la eventual declaratoria de inconstitucionalidad en la formulación del presupuesto del Judicial, conlleva a dejar sin presupuesto a dicho Órgano, afectando todo el presupuesto estatal limitando la capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades de la población.

8. Por medio del escrito de 18-VIII-2011 y en atención a la solicitud del ciudadano Borgo Bustamante de fecha 28-VII-2011, la Asamblea Legislativa remitió la documentación solicitada por este Tribunal en la resolución de 6-VI-2011 pronunciada en el proceso 38-2011, es decir, las certificaciones de: (a) el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos para el año 2011, presentado por el Órgano Ejecutivo para su aprobación; (b) los documentos con los cuales se compruebe el cumplimiento de la consulta prescrita en el art. 182 atribución 13º Cn.; y (c) el dictamen de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, sometido al pleno en la sesión plenaria correspondiente.

Con esto, esta Sala estimó que se volvía innecesario pedir el informe que, según el ciudadano Borgo Bustamante, era necesario solicitarle al Presidente de la República.

9. Por resoluciones de 2-IX-2011 se acumularon ambos procesos y, en consecuencia, quedaron para pronunciar la respectiva sentencia.

**II.** Habiendo expuesto los argumentos de los sujetos intervinientes en el presente proceso, es preciso (1) resumir ordenadamente los motivos de inconstitucionalidad por los cuales se admitieron los procesos que se dilucidan en esta sentencia y, luego, (2) exponer el orden lógico de la misma.

1. En términos concretos, los problemas jurídicos planteados a este Tribunal consisten en determinar si:

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 resolver el caso sometido a esta Sala, y (IV 4) se analizará la supuesta inconstitucionalidad de las actuaciones específicas cuya constitucionalidad cuestionan los demandante 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 13ª frase 2ª 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. 4º 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. 3º 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 acomodados 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 13<sup>a</sup> frase 2<sup>a</sup> 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 aun 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 acomodos 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. 2° 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. 8° Cn.–, *debido a la elemental razón de que aun 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. 8° 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. 1º 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. 1º, 172 inc. 4º y 182 ord. 13º 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. 1º 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 aun 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.

*I. 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. 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. 2º 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. 8° 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 trasferencias 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. 4º 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.

**Por tanto,**

Con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas, y artículos 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

**Falla:**

*1. Declárase de un modo general y obligatorio que el art. 11 inc. 2º de la Ley de Presupuesto General del Estado para el Ejercicio Financiero Fiscal del año 2011, emitida por Decreto Legislativo nº 514, de 18-XI-2010, publicado en el Diario Oficial nº 230, tomo 389, de 8-XII-2010, es inconstitucional, ya que vulnera el principio de especialidad cualitativa, contenido en el art. 131 ord. 8º, en relación con los arts. 86 inc. 1º y 167 ord. 3º párrafo 2º Cn., pues el Consejo de Ministros no tiene habilitación constitucional para hacer transferencias de recursos entre diferentes Unidades Primarias de Organización del Ejecutivo, sin autorización del Legislativo, lo que incluye a Unidades que pertenecen a ramos distintos de la Administración Pública.*

*2. Declárase que en la creación de las partidas de “gastos imprevistos”, realizada por la citada Ley, no existe la inconstitucionalidad alegada, por la supuesta vulneración al principio de especialidad, en su dimensión cualitativa, consagrado en el art. 131 ord. 8º Cn., ya que la incorporación de tales partidas en los presupuestos forma parte de las facultades que tiene el Legislativo para garantizar a cada institución estatal la eficacia en el cumplimiento de sus fines.*

*3. Declárase que en el art. 11 inc. 1º de la mencionada Ley de Presupuesto no existe la inconstitucionalidad alegada, ya que la “transferencia” de las economías obtenidas en remuneraciones y otros rubros en cada ramo de la administración, hacia la Unidad Presupuestaria “Financiamiento de Gastos Imprevistos” de la misma institución, se encuentra reconocida por el art. 229 Cn.*

*4. Declárase que en los arts. 14 y 15 de la citada Ley de Presupuesto no existe la inconstitucionalidad alegada, en tanto que el “principio de separación de patrimonios constituidos a favor de entidades independientes” no se colige del art. 225 Cn.*

*5. Declárase que en las actuaciones específicas del proceso de formación de la Ley de Presupuesto General del Estado para el Ejercicio Financiero Fiscal del año 2011, relativas al presupuesto del Órgano Judicial, no existe la inconstitucionalidad alegada, puesto que, de conformidad con los arts. 86 inc. 1º, 167 ord. 3º, 182 ord. 13º y 227 Cn., no ha existido: (i) reducción del presupuesto del Órgano Judicial en forma global; (ii)*

delegación en dicho Órgano del Estado de la decisión para determinar sobre cuáles créditos solicitados se hacen los ajustes correspondientes; (iii) aumento de las partidas presupuestarias de otros órganos e instituciones para alterar el proyecto de Ley que el Consejo de Ministros inicialmente propuso; (iv) creación de nuevas partidas que no aparecían en la iniciativa de ley, atribución exclusiva del citado Consejo.

6. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes.

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