

12-2020

Controversia

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas con treinta minutos del día cinco de marzo de dos mil veintiuno.

La presente controversia constitucional se originó por el veto del Presidente de la República contra el Decreto Legislativo n° 754, de 22 de octubre de 2020 (D. L. n° 754/2020) – ratificado en la sesión plenaria del 12 de noviembre del 2020–, que contiene “Reformas a la Ley del Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial”, por presunta infracción al art. 226 Cn.

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

Analizados los argumentos y considerando:

I. Objeto de control.

Art. 1.- Refórmase el artículo 2 de la siguiente manera:

“Art. 2.- El instituto tendrá por objeto brindar el servicio de asistencia médica y hospitalaria, cobertura de riesgos profesionales y las demás prestaciones que en esta ley se expresan, a favor de los servidores públicos docentes que trabajan para el Estado en el ramo de educación o que se encuentren en condición de pensionados y laborando, así como también los pensionados retirados, siempre y cuando hayan manifestado su decisión inequívoca y voluntaria de continuar recibiendo la atención médica y hospitalaria en el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial, su cónyuge o conviviente y sus hijos, a través de la administración de las cotizaciones destinadas al financiamiento de este programa especial y el patrimonio del instituto.

Para gozar de los beneficios establecidos en el inciso anterior, los servidores públicos docentes que trabajan para otras instituciones del Estado, su cónyuge o conviviente y sus hijos, y dichas instituciones del Estado, podrán voluntariamente inscribirse al instituto, siempre y cuando se encuentren inscritos en el registro escalafonario del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, ejerzan funciones de docente en la institución de la cual forman parte y hayan renunciado a los beneficios otorgados por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Para los efectos de esta ley, serán considerados como cónyuges, convivientes e hijos, quienes con arreglo al Código de Familia tuvieren tal calidad”.

Art. 2.- Adiciónese el literal e), al inciso primero del artículo 5 de la siguiente manera:

“e) Los docentes pensionados que se encuentran laborando o que se encuentran retirados y que voluntariamente decidan quedarse en el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial”.

Art. 3.- Derógase el numeral 2, del artículo 6.

Art. 4.- Refórmase el literal a), del inciso primero del artículo 54 de la siguiente manera:

“a) Para la cobertura del servicio a los servidores públicos docentes, el 10.5% calculado sobre las remuneraciones de los docentes. Esta tasa estará distribuida en 7.5 % de la remuneración mensual a cargo del Estado en el ramo de educación o la cartera de Estado o institución que le corresponde pagar el sueldo al docente, y 3.0 % a cargo del docente. Para el caso del docente pensionado la cotización será de 7.8 % y estará a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones, las retenciones deberán remitirse al Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial”.

Art. 5.- El presente decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

II. Argumentos de los intervinientes.

1. El Presidente de la República señala que, para la resolución de la presente controversia, es necesario determinar qué tipo de normas presupuestarias son las aprobadas en el decreto vetado. Al respecto, aduce que: (i) el presupuesto del Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM) para el presente ejercicio fiscal está aprobado, lo que implica que las asignaciones presupuestarias por rubro de agrupación, fuente de financiamiento y destino económico se han configurado en función de las “proyecciones” de los beneficiarios, según la

ley, en relación con el número aproximado de personas que requerían atención. Por tanto, indicó que la vigencia del decreto vetado generaría un impacto directo en las líneas de trabajo de servicios médicos y hospitalarios, y prestaciones y beneficios magisteriales. Esto último se fundamenta en que deben ser modificadas cuando los servidores públicos docentes pensionados exijan los servicios de asistencia médica y hospitalaria y demás prestaciones que la ley otorga; (ii) los preceptos del D. L. n° 754/2020 no constituyen lineamientos presupuestarios generales ni instituyen fondos especiales, sino normas que debido al alto grado de especificidad y permanencia temporal, determinan el uso de fondos públicos en cantidades concretas para gastos públicos específicos de forma permanente, lo cual incide, no solo en el presupuesto para el año 2021, sino también en los siguientes ejercicios fiscales; y (iii) el art. 4 D. L. n° 754/2020 tiene un alto nivel de concreción, ya que determina que el docente pensionado debe realizar una cotización del 7.8%, la cual será retenida por las Administradoras de Fondos de Pensiones, para que sean remitidas al ISBM.

Sobre la presunta infracción al principio de planificación presupuestaria, expresó que, si bien la Asamblea Legislativa pidió la opinión del ISBM, dicho órgano de Estado no tomó en consideración las objeciones técnicas expresadas, pues debieron ser el resultado de un estudio actuarial. En consecuencia, la vigencia del decreto vetado implicaría la afectación a la programación presupuestaria, dado que representan normas de concreción específica, que determinan el uso de fondos públicos en cantidades concretas para gastos públicos específicos.

Y, en lo relativo a la aparente violación del principio de equilibrio presupuestario, el Presidente alegó que, aunque el ISBM fue consultado, sus valoraciones no fueron tomadas en cuenta, por lo que no se ha hecho un análisis sobre los ingresos, gastos y fuente de financiamiento en el Presupuesto General del Estado para el presente ejercicio financiero fiscal y los posteriores ejercicios. Esto se debe a que la Asamblea Legislativa ha introducido nuevos beneficios que a su vez incrementan el universo de personas que se entenderá incorporado al ISBM sin realizar la ponderación de los costos financieros que ello implica. De igual forma, manifestó que establece un porcentaje específico de cotización, lo que dejaría sin ningún margen de acción al Ejecutivo, pues se le impone una carga presupuestaria exigible para el ISBM, sin conocer el impacto presupuestario que implicaría, ni mucho menos efectuar un análisis sobre las posibilidades fiscales para su aplicación.

2. A. Por otra parte, en su intervención la Asamblea Legislativa expresó que las

disposiciones vetadas constituyen lineamientos presupuestarios generales. Al respecto, dijo que una de las finalidades del Estado es asegurar a sus habitantes el goce de la salud y de la seguridad social (entre ellos, los docentes), los cuales son servicios públicos obligatorios que pueden ser prestados por una o varias instituciones (en este caso, el ISBM). Para dicha autoridad, la reforma tiene un carácter permanente, por lo que el decreto objetado no tiene una incidencia directa en normas específicas del presupuesto general para un ejercicio fiscal particular. Por ello, consideró que el Presidente incurre en un error interpretativo al sostener el carácter temporal del D. L. n° 754/2020, como si se tratase de normas que afectan el presupuesto de un ejercicio fiscal específico, para luego agregar que la misma afectará el gasto público de forma permanente.

Para reforzar lo anterior, señaló que el Viceministro de Hacienda, durante la etapa de consulta de la fase de estudio de la Comisión de Cultura y Educación, mediante nota con referencia 0000350 de 11 de abril de 2019, aseguró que no le era “[...] factible emitir opinión sobre la reforma propuesta, ya que el contenido de la misma no tiene ninguna incidencia presupuestaria y fiscal debido a que únicamente se pretende regular aspectos sobre el derecho de los docentes pensionados a recibir cobertura del servicio médico hospitalario que brinda el ISBM”. Asimismo, el Legislativo destacó que el ISBM, por medio de nota con referencia ISBM2020-06090 de 31 de agosto de 2020, remitió sus observaciones al proyecto de decreto ahora vetado, expresando que: “[...] la incorporación de los docentes pensionados al Programa Especial de Salud [...] ha sido acogido en el Plan Estratégico de la Institución aprobado el Sub Punto 4.2 del acta 60 de la sesión ordinaria del Consejo Directivo de fecha 30 de julio de 2020”, por lo que se “[...] está gestionando la contratación para un nuevo Estudio Actuarial, que determine opciones para lograr la incorporación de los docentes pensionados, a corto plazo”¹.

Con base en lo expuesto, la Asamblea Legislativa concluyó diciendo que, para las instituciones públicas citadas, “[...] la incorporación de los servidores públicos docentes pensionados bajo el esquema médico hospitalario brindado por el [ISBM] no constituye un tema de concreción directa en normas del presupuesto, sino más bien, una política social cuyo lineamiento general sí debe ser considerado por el Órgano Ejecutivo como parte de las finalidades del Estado”.

B. Por otra parte, el Legislativo sostuvo que, según el art. 214 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, no es cierto “[...] que haya qué determinarse una fuente de

¹ La Asamblea Legislativa adjuntó la certificación de las notas a las que se ha hecho referencia en este párrafo.

financiamiento diferente, pues ya la misma reforma especifica que el financiamiento provendrá de las cotizaciones de aquellos docentes pensionados en situación de retiro que hayan expresado voluntaria e inequívocamente su deseo de continuar gozando del régimen de salud provisto por el ISBM”. En relación con la presunta falta de medidas o elementos para posibilitar que el Estado cumpla de inmediato las reformas, agregó que para el presupuesto del año 2021 se incrementó el salario de los servidores públicos docentes, lo que elevó el ingreso del Instituto proveniente del reporte de sus cotizaciones y repercutió en el aumento de la pensión de los servidores en edad de jubilación. Además, indicó que la reforma vetada no genera la obligación de cotizar en dos regímenes de salud, es decir, una para el ISSS y otra para el ISBM, porque en el sistema especial del ISBM solo cotizará únicamente aquel docente que haya manifestado su consentimiento.

C. Finalmente, con base en la prohibición de progresividad, la Asamblea Legislativa sostuvo que no le es posible avalar situaciones en las que se incurre en un enfoque regresivo de los derechos sociales previamente adquiridos, por lo que es indispensable mantener el mismo nivel de vida y salud de los docentes pensionados activos o en situación de retiro. En este sentido, consideró que es compatible con el principio de progresividad, ya que con él se pretende posibilitar que los docentes pensionados en situación de retiro continúen, si así lo desean, bajo la cobertura del régimen de salud del cual gozaban, sin ser incorporados automáticamente al general en el que nunca cotizaron.

Por todo lo anterior, la Asamblea Legislativa solicita que se decrete el sobreseimiento en la presente controversia; y con base en el principio de eventualidad, se desestimen los motivos de inconstitucionalidad alegados por el Presidente de la República.

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

Según los argumentos aducidos por los intervinientes, los problemas jurídicos a resolver, en esencia, son los siguientes: (i) si con la aprobación del D. L. n° 754/2020 se transgrede el principio de planificación presupuestaria (art. 226 Cn.), en el sentido de que la Asamblea Legislativa debió haber considerado la opinión técnica del ISBM, dado que no se han previsto medidas o elementos para posibilitar al Estado el cumplimiento inmediato de las reformas, y su falta de regulación, producirá “un desorden del ciclo de ingresos y gastos del Presupuesto General del Estado”; y (ii) si el decreto vetado conllevaría la infracción al principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.), debido a que el nivel de concreción de las reformas es tal que afectaría el presupuesto del ISBM, al no establecerse una fuente de financiamiento u otras

medidas o parámetros que permitan la financiación de las reformas legislativas.

Con base en lo expuesto, en el desarrollo de esta sentencia, (IV) se abordarán los principios de planificación y equilibrio presupuestario; (VI) se reseñarán la tipología de normas presupuestarias y, por último, (VII) se resolverán los problemas jurídicos señalados.

IV. Los principios de planificación y equilibrio presupuestario.

I. El principio de planificación presupuestaria.

Esta sala ha reiterado que, en observancia del principio de planificación presupuestaria, el presupuesto debe ser el instrumento normativo que ordena el ciclo de ingresos y gastos del Estado, y debe concentrar y condensar la totalidad de la actividad financiera pública². Asimismo, el presupuesto implica la 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.

Además, se ha dicho que, 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. Además, dado que *el presupuesto es un plan de corto plazo* –un ejercicio fiscal, art. 167 ord. 3º Cn.–, en él se deben 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.

Tales exigencias de planificación deben observarse incluso ante circunstancias imprevistas que acarreen estados de emergencia –como la actual pandemia por COVID-19–, pues aunque tales condiciones no hayan podido preverse en la planificación inicial del presupuesto, ya que no habían ocurrido ni eran inminentes, una vez acaecidas, deben enfrentarse de conformidad

² Ej., en sentencia de 9 de diciembre de 2019, controversia 1-2019.

con los principios constitucionales rectores en materia presupuestaria. Así, aunque la planificación para atender situaciones de emergencia deba ser inmediata y probablemente requiera incluir o modificar algunos elementos de la planificación original, esta no puede eludirse, sino que sigue siendo una exigencia constitucional en materia presupuestaria.

2. El principio de equilibrio presupuestario.

El equilibrio presupuestario es un mandato de optimización de reconocimiento constitucional y legal, lo que quiere decir que se trata de un principio que debe ser realizado en la mayor medida de lo posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas³. El art. 226 Cn. expresa que “[e]l Órgano Ejecutivo, en el [r]amo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del [p]resupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado”. En desarrollo de lo anterior, el art. 27 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado estatuye que “[e]l [p]resupuesto [g]eneral del Estado deberá reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento”, lo cual se replica en los arts. 11 inc. 2º frase final y 2 letra a de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, que, en ese orden, señalan que “[e]l gasto presupuestado deberá ser congruente con los ingresos corrientes netos” para “garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo”.

Según lo anterior, el principio de equilibrio presupuestario puede ser flexibilizado bajo ciertas condiciones, específicamente cuando sea necesario para el cumplimiento de los fines del Estado; dichos fines están centrados en maximizar el bienestar del ser humano en atención a su dignidad, pero guardando siempre la esencialidad del equilibrio en un presupuesto que debe ser prudencialmente asumido, puesto que excesos irrazonables no contribuirían precisamente a los grandes fines estatales. Debe tenerse en cuenta que para la consecución de la justicia en sus diversas manifestaciones –en concreto, la justicia social–, de la seguridad jurídica y del bien común –especialmente en sus manifestaciones de solidaridad–, el Estado deberá presupuestar recursos financieros de los que posiblemente no disponga de forma inmediata, de modo que la relación entre ingresos y egresos públicos no corresponderá a una rígida ecuación matemática. De acuerdo con esto, hay una exigencia de ponderar la necesidad de evitar un déficit fiscal que perjudique de forma inmediata a la Hacienda Pública y de forma mediata los patrimonios de los

³ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 67-68.

gobernados, así como la necesidad de cumplir adecuadamente –si no óptimamente– con los fines estatales prescritos en el art. 1 Cn.⁴. Se trata, en términos de la doctrina moderna, de las finanzas públicas, de procurar un equilibrio entre gastos e ingresos públicos y, en caso existir necesidad de acudir a empréstitos para lograr un equilibrio en la economía, procurar que el déficit sea limitado y sostenible para su cumplimiento posterior⁵.

Desde un punto de vista material, este equilibrio presupuestario supone, principalmente: (i) que los gastos ordinarios del Estado deben financiarse con ingresos ordinarios, no con ingresos extraordinarios o de capital pues, según el diseño constitucional, los ingresos extraordinarios –es decir, los provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente similar– están previstos para financiar gastos extraordinarios o de inversión; (ii) que el total del gasto público no puede ser superior a la estimación de los ingresos corrientes del Estado; y (iii) que las partidas presupuestarias que estatuyan un gasto no pueden encontrarse desfinanciadas⁶, sin perder de vista que, en la práctica, los presupuestos operan la mayor parte del tiempo con déficits o superávits fiscales y no en una equivalencia matemática rigurosa entre ingresos y gastos. En tal sentido, este principio pretende evitar en el presupuesto el riesgo que produciría la falta de congruencia entre los ingresos y los gastos proyectados y el endeudamiento público no proporcional con la capacidad económica estatal, así como procurar que las instituciones públicas cuenten con los fondos que razonablemente les permita cumplir sus atribuciones⁷; en suma, un diseño de presupuesto confiadamente responsable.

3. Debe señalarse que el equilibrio presupuestario adquiere importancia de manera particular en momentos de crisis, en los cuales, por la rectoría de las finanzas públicas que corresponde al Órgano Ejecutivo y por la observancia del principio de racionalidad del gasto público, este debe dictar una política del gasto en la que se priorice el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas –como el pago de salarios, de prestaciones de seguridad social, de la deuda pública y de compromisos adquiridos con otros Estados o entes financieros

⁴ Véase la sentencia de 26 de julio de 2017, inconstitucionalidad 1-2017 AC.

⁵ Sobre este punto, véase a Giuliani Fonrouge, Carlos, *Derecho Financiero*, volumen I, 9ª ed., 1993, pp. 150 y 151. De igual forma, ver García Belaunde, Domingo, *El Derecho Presupuestario en el Perú*, 1ª ed., pp. 139 y 140. Según la “teoría del déficit sistemático” que proponen los hacendistas modernos, el déficit no debe entenderse con carácter absoluto, sino como una herramienta política-económica, que persigue en última instancia la estimulación de la economía. Se trata de lograr, en realidad, el equilibrio de la economía nacional más allá de un simple equilibrio contable.

⁶ Alejandro Ramírez Cardona, *Hacienda Pública*, 4ª ed., 1998, pp. 397-399.

⁷ Ver sentencia de 25 de agosto de 2010, inconstitucionalidad 1-2010 AC, y sentencia de 16 de diciembre de 2019, inconstitucionalidad 3-2019.

internacionales—, evitando gastos superfluos, entre ellos la excesiva publicidad de los órganos de gobierno. Esto se debe a que en contextos de emergencia las prioridades fiscales cambian para dar respuestas inmediatas a las necesidades que deben enfrentarse en el marco de restricciones significativas de las finanzas públicas, aunado a los mayores requerimientos de financiamiento público y la mayor exposición a riesgos fiscales. La importancia de la medida y proporcionalidad financiera-fiscal en estas situaciones es innegable, pues se impacta sustancialmente el resultado del presupuesto general que se encuentre en ejecución —es decir, el adoptado en el ejercicio anterior— y se traslada mayor presión para los presupuestos base de los ejercicios siguientes, sobre todo en el inmediato posterior, que lógicamente será más exigente de lo habitual. La realidad de recursos fiscales más limitados y la necesidad de garantizar un gasto sostenible para un tiempo imprevisible exigen prestar más atención a los sectores estratégicos sobre los no prioritarios, sin que ello implique un endeudamiento exacerbado y un vaciamiento de las arcas públicas⁸.

V. Tipos de normas presupuestarias.

En materia presupuestaria hay distintos tipos de normas: las que establecen lineamientos presupuestarios generales, las que instituyen fondos especiales y las que forman parte de la ley que contiene el presupuesto general del Estado. Estas normas se distinguen entre sí por el grado de especificidad que muestran y por el ámbito de reserva diferenciado a que están sujetas⁹.

Las normas sobre lineamientos presupuestarios son preceptos generales y de duración indeterminada, cuya finalidad es orientar el diseño del presupuesto y que deben ser observadas por el Órgano Ejecutivo cada vez que ejerce su función de planificación presupuestaria. Este tipo de normas, por su generalidad y abstracción, pueden ser creadas por la Asamblea Legislativa sin la iniciativa de ley del Consejo de Ministros y, por tanto, sin que implique interferir en sus competencias constitucionales presupuestarias¹⁰. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que “[...] la Asamblea Legislativa no se encuentra vedada [...] a legislar en materia financiera, tributaria u otras afines [que] podrían tener incidencia en la preparación del presupuesto por parte del Ejecutivo [...] el Consejo de Ministros tiene iniciativa respecto de la

⁸ Véase “Elaboración de presupuestos en tiempos de crisis. Guía para preparar el presupuesto de 2021”, Fondo Monetario Internacional, 29 de junio de 2020, disponible en línea: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bEE2tOr3ATIJ:https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/sp-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-for-preparing-the-2021-budget.ashx+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=us>

⁹ Así se dijo, por ejemplo, en la sentencia de 19 de junio de 2020, controversia 2-2020.

¹⁰ Ej., sentencia de controversia 1-2019, ya citada.

Ley de Presupuesto, pero ello no excluye la iniciativa de ley de la Asamblea Legislativa en materia financiera en general”¹¹.

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

Finalmente, las normas presupuestarias que forman parte de la ley general de presupuesto son las que determinan el uso de fondos públicos en cantidades concretas para gastos públicos específicos en un período financiero-fiscal. En tanto que no orientan la planificación presupuestaria, su existencia requiere de competencias concurrentes del Consejo de Ministros y de la Asamblea Legislativa, en un marco de colaboración necesaria. En un primer momento, la preparación del proyecto del presupuesto general se encuentra a cargo del Consejo de Ministros – integrante del Órgano Ejecutivo (art. 150 Cn.)– para su presentación a la Asamblea Legislativa por lo menos tres meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal (art. 167 inc. 1º Cn.). En un segundo momento, dicha asamblea es la que, previo análisis y discusión en la comisión correspondiente y en su pleno, aprueba la ley que contiene el presupuesto. Todo, de acuerdo con su potestad genérica de legislar (arts. 121 y 131 ord. 5º Cn.) y con la atribución estatuida en el art. 131 ord. 8º Cn., “[d]ecretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas”.

Esto ha sido reiterado en diversos pronunciamientos de este tribunal. Así, en la sentencia de la inconstitucionalidad 1-2010, ya citada, se sostuvo que el sentido de la coordinación de funciones entre el Consejo de Ministros y la Asamblea Legislativa en materia presupuestaria radica en la posibilidad de que el primero realice los actos jurídicos necesarios en el marco de la organización presupuestaria de las políticas y actividades públicas a desarrollarse en un

¹¹ Sentencia de 18 de abril de 2006, inconstitucionalidad 7-2005.

determinado gobierno y, además, en el control democrático del segundo sobre la actividad financiera estatal. De esta manera, la Asamblea Legislativa no se limita a recibir y a aprobar mecánicamente y automáticamente el proyecto de presupuesto: “[e]l Ejecutivo [entiéndase “Consejo de Ministros”] propone una ley y el Legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, teniendo como límites únicamente los plasmados en la Constitución”.

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

VI. Resolución de los motivos de la controversia.

El veto se fundamenta en dos motivos de inconstitucionalidad: (i) la aparente infracción al principio de planificación presupuestaria; y (ii) la supuesta transgresión al principio de equilibrio presupuestario. Ahora bien, teniendo en cuenta los argumentos vertidos, la sala advierte que para la correcta resolución de ambos cuestionamientos es necesario determinar, con carácter previo, la naturaleza de las disposiciones contenidas en el decreto vetado, pues los intervinientes les han atribuido un carácter presupuestario distinto, lo que incide de forma relevante en el análisis constitucional que en definitiva se realizará.

1. De los argumentos expuestos en la presente controversia se infiere que el Presidente de la República expone una argumentación ambigua sobre la naturaleza de las disposiciones contenidas en el D. L. n° 754/2020, ya que alega que estas no constituyen lineamientos presupuestarios generales ni instituyen fondos especiales, pero las caracteriza como normas que inciden de manera relevante en la planificación y equilibrio de la ley general de presupuesto,

aunque no reformen este último cuerpo normativo. En cambio, la Asamblea Legislativa claramente ha indicado que, a su criterio, las disposiciones previstas en el decreto objetado constituyen lineamientos presupuestarios generales. Con base en lo anterior, esta sala considera indispensable aclarar:

Primero, el decreto vetado no reforma directa ni indirectamente la ley general del presupuesto del año 2020 ni 2021, sino que, en general, permite que los sujetos destinatarios de la reforma (los servidores públicos docentes en condición de pensionados y que siguen laborando, así como también los pensionados retirados) puedan optar por el régimen de salud especial administrado por el ISBM. En efecto, al comparar los preceptos vetados con las disposiciones actualmente vigentes de la Ley del Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial, claramente se advierte, en lo pertinente, que: (i) la reforma que se pretende introducir a los arts. 1 y 2 del D. L. n° 754/2020 únicamente amplía el ámbito personal de las disposiciones vigentes, al incorporar a nuevos sujetos beneficiarios en el régimen de salud del ISBM; para guardar coherencia con la referida adición; (ii) el art. 3 del D. L. n° 754/2020 deroga la exclusión prevista en el art. 6 número 2 de la Ley del Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial –vigente–, la cual abarca a los sujetos que ahora pretenden ser incorporados; y (iii) el art. 4 del D. L. n° 754/2020 establece la tasa de cotización que deben pagar los docentes que se encuentren en condición de pensionados y laborando, y aquellos pensionados retirados, siempre y cuando hayan manifestado su decisión inequívoca y voluntaria de continuar recibiendo la atención médica y hospitalaria del referido instituto. En consecuencia, de acuerdo con su literalidad, el D. L. n° 754/2020 no incide en el presupuesto general del Estado.

Segundo, este punto de vista ha sido expresado por el Viceministro de Hacienda. En efecto, tal como se acredita con la certificación de la nota con referencia 0000350 de 11 de abril de 2019, enviada a la Asamblea Legislativa, el referido funcionario aseguró que no le era “[...] factible emitir opinión sobre la reforma propuesta, ya que el contenido de la misma no tiene ninguna incidencia presupuestaria y fiscal debido a que únicamente se pretende regular aspectos sobre el derecho de los docentes pensionados a recibir cobertura del servicio médico hospitalario que brinda el ISBM”. Es decir, es el mismo Órgano Ejecutivo, en el ramo de Hacienda, el que ha sostenido la neutralidad presupuestaria del decreto vetado.

Tercero, si lo anterior no fuese suficiente, cabe agregar que el Presidente de la República no ha expresado argumentos que justifiquen cómo los preceptos objetados, individualmente

considerados, determinan el “[...] uso de fondos públicos en cantidades concretas para gastos públicos específicos”. Esto es así debido a que no indica de manera concreta cuál es la asignación de recursos fiscales que los preceptos realizarían para cubrir los gastos específicos a los que alude. No hay cantidades, montos o cifras presupuestarias que las disposiciones contenidas en el D. L. n° 754/2020 alternen, modifiquen o reformen.

Cuarto, las normas presupuestarias que forman parte de la ley que contiene el presupuesto general del Estado se diferencian de los lineamientos presupuestarios generales en cuanto a su vigencia temporal. Mientras que las primeras son eminentemente temporales, ya que el presupuesto general de la nación solo tiene vigencia para cada ejercicio fiscal (art. 167 ord. 3° Cn.), las segundas pueden ser temporales y permanentes. Para el caso concreto, la reforma que pretende ser introducida por el D. L. n° 754/2020 tiene una vocación temporal indeterminada, lo cual no es predicable de la primera clase de normas presupuestarias inicialmente enunciadas. Por tanto, *no es posible sostener una conexión temporal entre las reformas y el presupuesto general del Estado*. Así, considerando el contenido y vigencia del decreto vetado, y la falta de justificación tendiente a demostrar una incidencia real en el presupuesto general del Estado, este tribunal concluye que el D. L. n° 754/2020 no contiene normas presupuestarias concretas sobre la asignación de recursos fiscales para gastos específicos.

2. A. Hecha esta aclaración, corresponde resolver la aparente infracción al principio de planificación presupuestaria (art. 226 Cn.). El argumento central de la impugnación supone reconocer que el D. L. n° 754/2020 no prevé “[...] medidas o elementos para posibilitar al Estado el cumplimiento inmediato de las reformas”, lo cual produciría “[...] un desorden del ciclo de ingresos y gastos del Presupuesto General del Estado”. Sin embargo, tal argumento debe ser descartado.

La razón que lo justifica es que aunque, en principio, una medida prestacional implica una erogación de recursos públicos –como ocurre con todas las medidas dirigidas a la satisfacción de un derecho fundamental– y que, eventualmente, deberá considerarse en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto general, lo cierto es que las disposiciones contenidas en el D. L. n° 754/2020 no tienen una naturaleza presupuestaria, porque no establecen lineamientos generales para la formulación del presupuesto, no alude a la formación y uso de fondos especiales, no forma parte de la ley de presupuesto ni conlleva su modificación. En realidad, el decreto estatuye la opción de cambiar de un régimen de salud a otro (lo cual debe ser observado

en el proceso presupuestario para volver efectivo el derecho a la salud) y, por tal razón, no regula un monto específico a desembolsar o el porcentaje en que dicho gasto debe realizarse, ni la partida, área de gestión y unidad presupuestaria a la que corresponderá y tampoco delimita una fuente de financiamiento para ello. Esto indica que el decreto vetado no requería de la iniciativa del Consejo de Ministros, porque por su naturaleza no incide en la facultad de planificación, reforma y ejecución presupuestaria del Órgano Ejecutivo. Por tanto, el argumento del veto presidencial relativo a la supuesta vulneración al principio de planificación presupuestaria (art. 226 Cn.) debe desestimarse, y así será declarado en el fallo de esta sentencia.

B. En torno a la supuesta violación del principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.), el Presidente sostuvo que el D. L. n° 754/2020 “[...] impone una carga presupuestaria exigible para el ISBM, sin conocer el impacto presupuestario que implicaría”, a lo que agregó que no existe una fuente de financiamiento para cumplir lo previsto en el decreto. Sin embargo, tal planteamiento debe ser rechazado. En esencia, el decreto cuestionado no contiene ninguna norma que de forma directa altere el presupuesto general del Estado. Se insiste, el decreto vetado tiene una naturaleza eminentemente prestacional, lo que si bien puede conllevar alguna erogación presupuestaria, no lo convierte directamente en un cuerpo jurídico de normas presupuestarias. Ninguna de las disposiciones previstas en el D. L. n° 754/2020 tiene un nivel de concreción tal que establezca el uso de un porcentaje determinado de una asignación presupuestaria para una finalidad específica –incluso con una cantidad mínima para realizar el gasto pretendido–. A esto cabe agregar que el supuesto nivel de concreción atribuido al art. 4 del D. L. n° 754/2020 no está relacionado con el presupuesto general del Estado, sino con la cotización que deberá pagar el servidor público docente que opte por recibir la atención médica y hospitalaria que brinda el ISBM. En otros términos, la concreción a la que el Presidente de la República se refiere está, en realidad, a cargo del docente, y no específicamente del presupuesto general del Estado. Por tanto, el argumento del veto presidencial relativo a la presunta infracción al principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.) debe también desestimarse, y así será declarado en el fallo de esta sentencia.

VII. Efectos de la sentencia.

En vista de que en el presente caso se debe emitir una sentencia desestimatoria, el Presidente de la República deberá sancionar y publicar el D. L. n° 754/2020 como ley dentro del plazo de 15 días hábiles (art. 138, parte final, Cn.). En efecto, de acuerdo con la resolución de 27

