



**ANTE LA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRESUPUESTO,
EMITIDA POR LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA, EL MINISTERIO DE HACIENDA HACE LAS SIGUIENTES
CONSIDERACIONES:**

**I. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES QUE NORMAN LA GESTIÓN FINANCIERA
DEL ESTADO, PARTICULARMENTE LA ADMINISTRACIÓN DEL
PRESUPUESTO:**

- Art. 167, Numeral 3º, regula que corresponde al Consejo de Ministros, “elaborar el Proyecto de Presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal”;
- Art. 226 que establece que “El Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las Finanzas Públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado”;
- Art. 227 que estipula que “El Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado” ... “En el Presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos...”;



- El Art. 228 que determina que **“Ninguna suma podrá comprometerse o abonarse con cargo a fondos públicos, si no es dentro de las limitaciones de un crédito presupuesto”** ... **“Solo podrán comprometerse fondos de ejercicios futuros con autorización legislativa, para obras de interés público o administrativo, o para la consolidación o conversión de la deuda pública. Con tales finalidades podrá votarse un presupuesto extraordinario”**;
- Art. 229 que establece que **“El Órgano Ejecutivo, con las formalidades legales, podrá efectuar transferencias entre partidas de un mismo ramo u organismo administrativo, excepto las que en el Presupuesto se declaren intransferibles...”**

Además, la gestión financiera del Estado, que incluye las normas de la administración presupuestaria, se desarrollan en la **LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO, Ley AFI.**

II. SOLICITUDES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En el proceso la sala de lo Constitucional conoció sobre 2 solicitudes de inconstitucionalidad:

- La forma en que fue autorizada la **DEUDA FLOTANTE** en el art. 5 de la Ley de Presupuesto General del Estado, la cual según se plantea, que por su naturaleza debió ser aprobada por **MAYORÍA CALIFICADA**.
- Por vicios de contenido que vulneran los principios constitucionales presupuestarios de Universalidad y Unidad, así como del Equilibrio Presupuestario.



III. ASPECTOS DESTACADOS DEL FALLO

Sobre la vulneración a los principios del Equilibrio Presupuestarios y Universalidad:

1. Declárase inconstitucional en su contenido, de un modo general y obligatorio la Ley del Presupuesto General del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, por la vulneración a los principios de equilibrio presupuestario y universalidad establecida en los arts. 226 y 227 Cn. respectivamente, originada por el desfinanciamiento de las partidas específicas en que dicho vicio ha sido constatado:
 - (i) Pago de la deuda con el FOP.
 - (ii) Pago de pensiones del IPSFA.
 - (iii) Gasto para las devoluciones del Impuesto al Valor Agregado a exportadores.
 - (iv) Gasto para el pago de las devoluciones del Impuesto Sobre la Renta a contribuyentes.
2. La Asamblea Legislativa deberá realizar las reformas y adecuaciones necesarias para cumplir con lo establecido en los arts. 226 y 227 Cn. y corregir las violaciones constitucionales constatadas a más tardar el día 31 de octubre de 2017.
3. A fin de garantizar un presupuesto equilibrado, tal como lo ordena la Constitución, el Ejecutivo y el Legislativo deberán tomar las medidas necesarias para evitar el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 226 Cn., mediante la aprobación de gastos no prioritarios, excesivos o injustificados que no guarden coherencia con la situación fiscal y financiera del Estado y que impactan el equilibrio que debe observarse según lo dispuesto por la Constitución.

NOTA:

Asimismo, la Sala en las consideraciones generales de la Sentencia, determina algunos aspectos que deberán regularse a partir de la emisión del Fallo emitido a fin de evitar la aprobación de gastos, que ésta los califica y considera no prioritarios, excesivos o injustificados que impacten el equilibrio presupuestario, los cuales no



encontramos en el Fallo final de la sentencia, pero que según antecedentes deberán ser también de obligatorio cumplimiento.

- Pagos a las ONGs.
- Sobre la administración del personal público:
 - o Suspender la contratación de nuevas plazas.
 - o Limitar la contratación de nuevos empleados públicos.
 - o Suspender nuevas compensaciones adicionales a los salarios, como bonificaciones y retribuciones de cualquier tipo a funcionarios y jefaturas en las distintas dependencias del Estado.
 - o Suspender la compra de equipos y bienes de uso no prioritario, tales como vehículos de lujo y reposiciones de la flota vehicular.
 - o Racionalizar los gastos para viajes y viáticos en el extranjero.
 - o Limitar los gastos de publicidad.
- Revisar los gastos en remuneraciones a grupos de servidores públicos, que se traducen en aumentos desproporcionados: escalafones, reivindicaciones laborales, entre otras, que vulneran el principio de equidad, sin violentar los derechos laborales, sin que generen presiones fiscales.
- Los Órganos del Estado deberán abstenerse de realizar en adelante, gastos en seguros médicos-hospitalarios privados, para sus funcionarios y jefaturas o buscar responsabilidades compartidas del gasto.

Sobre los requerimientos de Mayoría Calificada de votos en la Asamblea Legislativa, que se requiere para la aprobación de la Deuda Flotante:

Sobre este tema en particular, la Sala de lo Constitucional, determinó que no existe la inconstitucionalidad, respecto al contenido y votos que concurrieron para aprobar el art. 5 de la Ley del Presupuesto General del Estado.



IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA, A QUIEN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA LE ASIGNA RESPONSABILIDADES ESPECÍFICAS EN EL MANEJO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1. Las opiniones técnicas y jurídicas sobre la constitucionalidad de nuestro proceder en cuanto a lo que nos corresponde como Ministerio de Hacienda, **al momento** de nuestra presentación del ANTE PROYECTO de Presupuesto, con la iniciativa de Ley del Señor Presidente de la República y la aprobación del Consejo de Ministros; así como la administración del mismo **a partir de su aprobación por la Asamblea Legislativa**, se encuentran en las respuestas que dimos a la Sala, dentro del proceso, y que compartimos con **TODA** la comunidad interesada, nacional e internacional, la cual todavía está a disposición pública en nuestra página web www.mh.gob.sv y que forman parte integral de nuestras opiniones. Cabe destacar, que ninguna ONG, Centros de Pensamiento Asociaciones Privadas y de la denominada Sociedad Civil, Partidos Políticos, Universidades, Asociaciones de Profesionales, etc. nos hicieron comentarios positivos o negativos al respecto.

Agradecemos a la Sala que en esta oportunidad sí nos tomó en cuenta para opinar en procesos de constitucionalidad, que afectan la situación financiera del Estado, ya que en el desarrollo de la sentencia podemos ver valoradas nuestras opiniones sobre nuestro proceder.

2. Sobre la Sentencia de Inconstitucionalidad de la Ley del Presupuesto General del Estado, que califica la Sala, la hace sin expulsar el Presupuesto 2017 de la legislación nacional y permite que se puedan hacer las correcciones al 31 de octubre próximo; de lo contrario pudiera haber un seguimiento de la sentencia (no lo dice la sentencia), y entenderemos que pudiéramos regresar al presupuesto 2016 tal como lo establece el art. 38 de la Ley AFI; en ambos casos, en un momento en el que faltarían solo 2 meses para el cierre fiscal de este año y que las posibilidades de corrección dentro del mismo presupuesto, eliminando e incluyendo asignaciones presupuestarias serán casi nulas.



De tal manera que para realizar esta tarea será necesario contar con soluciones en las que se necesitará los acuerdos y votos de los partidos políticos de oposición, representados en la Asamblea Legislativa.

3. Sobre el EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO, el art. 226 Cn. lo exige, **“hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado”** y en el art. 227 Cn. lo explica aún más, cuando literalmente dice: **“la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realzar los fines del Estados”**. De donde, deseamos comentar que el Equilibrio Presupuestario, que manda la Constitución no debe considerarse un valor absoluto ya que lo hace depender de lo que se interprete que sean los **fines del Estado, de los ingresos definidos en las leyes vigentes y en las erogaciones que se juzgue conveniente**. Asimismo, el art. 226 Cn. define que **“El Órgano Ejecutivo, en el ramo correspondiente, tendrá la dirección de las Finanzas Públicas”**, preparar el presupuesto y, por lo tanto, interpretar estos valores constitucionales.

Nuevamente, el Equilibrio Presupuestario, sólo se logra después que el Ministerio de Hacienda, realice la estimación de los ingresos, como lo manda la Constitución: con TODOS los ingresos basados en leyes vigentes y también hacer una estimación de los gastos que el Ejecutivo considere necesarios en el proceso de formulación presupuestaria. Es por esto que la Constitución responsabiliza al Ejecutivo en el Ramo de Hacienda a formular y presentar el Presupuesto **tal como su ejecución pueda llevarse a cabo, bajo los principios constitucionales, con supuestos económicos, financieros, administrativos y también políticos**.

El Presupuesto es sin lugar a dudas un documento financiero no sólo de naturaleza técnica, sino política que requiere para su aprobación y su administración durante todo el ejercicio fiscal, de acuerdos políticos, difíciles de gobernar y más difícil será dirigirlo desde la cátedra judicial, sin importar que tengan o no el poder legal para hacerlo.



4. El EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO sólo se **ESTIMA POSIBLE** al momento de inicio de la administración presupuestaria cuando se aprueba el Presupuesto; instantes después ya en su administración o ejecución, el equilibrio se pierde y su resultado final, se puede ver al cierre fiscal, en el que pudiera ser superavitario o deficitario. Históricamente en nuestro país la liquidación de los presupuestos ha sido deficitaria, ya que en el transcurso del ejercicio se presentan innumerables cambios, aumentos o disminuciones en las partidas presupuestarias para su mejor administración, que sólo el Ejecutivo conoce y puede determinar sus razones y prioridades, razón por la cual el Órgano Judicial y en particular la Sala de lo Constitucional, no obstante lo hace por medio de sus sentencias, **y se le acata**, debe respetar la independencia, responsabilidades, especialidades y competencias de los otros Órganos del Estado, y no tratar de administrar el presupuesto nacional, aunque consideren que el Ejecutivo con las aprobaciones legislativas, lo hagan mal a su parecer y apreciación. Para ello el pueblo soberano les hará saber el resultado político de su buen o mal proceder.
5. **El EQUILIBRIO FISCAL**, cuyos resultados deficitarios afectan a la casi generalidad de los países del mundo: ricos y pobres, desarrollados y sub desarrollados, del norte y del sur, sin importar su ideología, no es equivalente al **Equilibrio Presupuestario**. Hay que considerar que el presupuesto sólo afecta al Gobierno Central y a las Autónomas y las actividades presupuestarias; mientras que en el Balance Fiscal, entran todas las instituciones que forman parte del Sector Público No Financiero, cuentas presupuestarias y de caja, incluyendo algunos resultados de las autónomas descentralizadas y algunas cuentas de las municipalidades; aquí también entran operaciones del SECTOR PÚBLICO FINANCIERO, tales como el pago de las pensiones del Sistema Público y los subsidios mal dados a pensionados del Sistema Privado que tienen otra dinámica completamente distinta a la del SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO. También se incluyen las operaciones que se pagan con la caja del año en curso, pero aplicando presupuesto de años pasados y siguientes.



6. El resultado del Equilibrio Fiscal se mide en el **BALANCE FISCAL**, el cual se refiere únicamente al resultado de las cuentas fiscales del **SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO**, estructuralmente deficitario, por lo que los organismos multilaterales particularmente el **FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**, valora a los países por su **DÉFICIT FISCAL**. El problema para los países es determinar la forma de cómo financiar los déficits fiscales.

En El Salvador los **DÉFICIT FISCALES** se han financiado con operaciones de financiamiento de corto plazo (operaciones de caja en LETES y NOTAS DEL CRÉDITO DEL TESORO PÚBLICO) que luego se convierten en deuda pública de largo plazo. Este mecanismo se suspendió a partir del año 2015, en el que por razones formales y meramente políticas, 18 meses después de la solicitud de Inconstitucionalidad de la aprobación por la Asamblea Legislativa de la emisión de bonos por \$900.0 millones, la Sala los declaró inconstitucionales y luego la polarización política del país, particularmente la paralización política en la Asamblea Legislativa, no ha permitido ninguna alternativa de solución, ni autorizando concluir los canjes de la deuda, ni lograr un acuerdo de ajuste fiscal con el Fondo Monetario Internacional.

7. Las soluciones de los problemas fiscales pasan por lograr un **ACUERDO FISCAL** del país para tener un **PROGRAMA CON EL FMI** que recomienda un ajuste fiscal del 3% del PIB, con una disminución de gastos en un 50% del ajuste y también con un aumento en los ingresos, que representa el otro 50% del ajuste.

Cabe mencionar que el FMI, Sí conoce la verdadera necesidad fiscal del país y por esto recomienda el ajuste que aumente los ingresos (impuestos) y disminuya los gastos.

En sentido contrario, la sentencia de la Sala SÓLO, (no sabemos por qué), recomienda buscar el equilibrio fiscal por medio de racionalizar únicamente los gastos, situación que el Presidente de la República y el Ministerio de Hacienda ya lo habían previsto en el programa de austeridad que se aprobó por Decreto Ejecutivo No. 18, de fecha 27 de marzo del presente año, razón por la cual comprendemos TODAS las medidas de austeridad recomendadas por la Sala; pero



consideramos que para el país, hubiera sido mejor continuar con nuestras reducciones progresivas, ya que una aplicación radical, como la recomendada en la Sentencia, pudiera derivar en problemas sociales, políticos y sobre todo laborales, por lo que en aras de una mejor y mayor justicia e imparcialidad consideramos que a la Sala y su Sentencia le faltó la otra cara fiscal de los ingresos.

8. Con relación a los ahorros que mandata la Sala y que se refieren a no contratar nuevos empleados, no aumentos salariales, no nuevos contratos colectivos, ni nuevas prestaciones (bonos y otras retribuciones), no viajes y viáticos, así como no desembolsar a las ONGs, ni la compra de bienes y servicios, incluyendo vehículos y equipo de lujo y gastos de publicidad, nuevos seguros médicos privados y revisión de los escalafones y demás prestaciones que signifiquen privilegios de algunos grupos de empleados; las dificultades pueden darse en cuanto a los criterios de interpretación que estableció la Sala, sobre todo que en las declaraciones públicas de uno de los Magistrados ha expresado que habrá seguimiento a la Sentencia; de donde este Ministerio establecerá criterios que permitan una mejor ejecución de la Sentencia.

Con los ahorros definidos y las necesidades presupuestarias, se hará una propuesta de modificación a la Asamblea Legislativa, para su consideración y aprobación respectiva, esperando que los acuerdos políticos permitan el cumplimiento al 31 de octubre, fecha que la Sala ha definido para que sean incorporados.

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Nos preguntamos:

¿Por qué la recomendación de la Sala sólo es por el lado del gasto?, y si su preocupación dice ser el equilibrio fiscal: ¿Por qué no recomendar una política de aumentos de los impuestos, sobre todo aquellos que recomienda el FMI? Sería lo justo.



¿No será que la política de interpretar la Constitución en esta Sentencia, es un complemento a las constantes declaratorias de inconstitucionalidad que ha emitido la Sala ante nuestras propuestas de nuevos impuestos, cuyo objetivo es recomendado por las instituciones multilaterales como anti elusivas y anti evasoras? El futuro lo dirá.

El hecho que la Sala no haya considerado en la Sentencia, ni una mención a posibles INGRESOS FISCALES ni a mejoras en las leyes para el combate a la evasión y elusión de impuestos, sólo permite a quienes albergan esta ideología de economía política, creer que tiene la razón y su futuro político asegurado. ¿A quién favorece?

En **CONCLUSIÓN**, la Sentencia de la Sala será acatada íntegramente y como Ministerio de Hacienda no nos preocupa realizar un ajuste fiscal, porque ésa ha sido la política de esta administración desde el 2009, año en que negociamos un acuerdo con el FMI, que bajó un Déficit Fiscal encontrado de los gobiernos de ARENA del 6.3% del PIB en mayo de 2009 a 3.5% al finalizar el año 2013. De igual manera, nos propusimos subir la carga tributaria al 17% porque eso representa los ingresos mínimos que necesita el país y además ése es, según las multilaterales, un espacio tributario que no afectaría la economía del país. A esta fecha únicamente hemos logrado un 15.9% del PIB.

A la vez, comprendemos que la fiscalidad no se puede administrar con aspiraciones legales, que luego se hacen política; sino con la implementación de una Ley de Responsabilidad Fiscal, a la cual le dimos iniciativa de ley en abril del 2014, aprobada por fin en noviembre del 2016: 2 años después, la cual tendrá plena validez después de concluidos y hacer efectivos los acuerdos fiscales del país con el FMI.



Finalmente, en el orden práctico, como Ministerio de Hacienda, deseamos saber cómo incorporar en la propuesta de ley de reformas al presupuesto el próximo 31 de octubre, y sobre todo en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2018, la Sentencia de la Sala con respecto a las recomendaciones de reducción y racionalización de los gastos que tiene la Honorable Corte Suprema de Justicia, tales como la construcción de nuevas y lujosas edificaciones, bonos a los empleados, jueces y magistrados (algunos se retiran días antes de finalizar su periodo para obtener las prestaciones de retiro), becas para empleados y magistrados, etc. Lo importante es saber si las disponibilidades no usadas por ese Órgano del Estado pudieran reorientarse hacia otras necesidades que a criterio de la Sentencia les preocupa, tales como la salud, la justicia, la educación y porque no, también derivarlos hacia la FGR.

San Salvador, 10 de agosto de 2017



Carlos Cáceres

Ministro de Hacienda