

**1-2017**

## **Inconstitucionalidad**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:** San Salvador, a las diez horas con cincuenta y nueve minutos del día siete de abril de dos mil diecisiete.

Analizada la demanda planteada por el ciudadano Daniel Eduardo Olmedo Sánchez, mediante la cual solicita que se declare la inconstitucionalidad del art. 5 del Decreto Legislativo n° 192, de 26-XI-2015 —publicado en el Diario Oficial n° 231, tomo 409, de 15-XII-2015—, que contiene la Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal del año dos mil dieciséis o “Ley de Presupuesto 2016”, por la supuesta vulneración del art. 148 inc. 2° Cn., se hacen las siguientes consideraciones.

La disposición impugnada literalmente establece:

“Art. 5.-Se autoriza al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda para emitir Deuda Flotante de conformidad al Art. 227 de la Constitución de la República, a fin de cubrir deficiencias temporales de ingresos hasta por un monto que no exceda el 30% de los ingresos corrientes”.

I. En primer lugar, el actor aclaró que la disposición impugnada se emitió respecto del presupuesto del ejercicio financiero que inició el uno de enero y que terminó el 31 de diciembre de 2016, en tanto que, a la fecha de presentación de la demanda, la Asamblea Legislativa no había aprobado el presupuesto para un ejercicio financiero fiscal posterior, de acuerdo a lo previsto en el art. 227 inc. final Cn. y el art. 38 inc. 2° de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado. Seguidamente, el peticionario mencionó que según la jurisprudencia constitucional —en específico el auto de 31-VII-2009, Inc. 94-2007—, los empréstitos voluntarios previstos en el art. 148 inc. 2° Cn. incluyen la emisión de títulos valores colocados en el mercado nacional o internacional, de manera que para que la Asamblea Legislativa autorice al Órgano Ejecutivo emitir títulos valores de crédito en el mercado nacional o internacional deberá cumplirse con el requisito previsto en el aludido precepto: ser aprobado con el voto mínimo de dos tercios de los diputados electos. En este orden, si la autorización se aprueba con menos votos, constituiría un vicio de forma que invalidaría el decreto legislativo que resulte.

En relación con esto, el pretensor dijo que según el art. 227 inc. 3° Cn. y los arts. 72 y 73 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, en el presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingreso, lo que significa que se trata de una obligación pecuniaria que adquiere el Estado como deudor ante un tercero acreedor —esto es, un empréstito voluntario— y que la adquisición de tal deuda debe ser autorizada previamente por la Asamblea Legislativa con no menos dos tercios de los diputados electos —art. 148 Cn.—. Sin embargo, explicó que la autorización de deuda flotante regulada por el art. 5 de la Ley de Presupuesto 2016 se aprobó con los votos de 48 diputados y no con dos tercios de los

diputados electos como se requiere —56 votos—, por lo que su creación vulneró el art. 148 inc. 2° Cn.

**II.** Expuestos los argumentos del actor, es necesario mencionar que la pretensión planteada se dirige a impugnar el art. 5 de la Ley de Presupuesto 2016, precepto que ha sido derogado por la Ley del Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales de 2017 (emitida mediante el Decreto Legislativo n° 590, de 18-I-2017, publicado en el Diario Oficial n° 22, tomo 414, de 1-II-2017 —en adelante, “Ley de Presupuesto 2017”—). Esta es una razón para hacer una breve referencia al control de un objeto que ha sido incorporado a una disposición o cuerpo normativo diferente a aquel en el que inicialmente estaba incluido.

*1.* Este tribunal ha sostenido en su jurisprudencia que la finalidad rectora y fundamental del proceso de inconstitucionalidad es establecer un contraste entre normas, a partir del cual se pueda verificar la confrontación entre la disposición impugnada y la Constitución, a efecto de invalidar la primera si resulta incompatible con la segunda. Con base en el art. 6 n° 3 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en la demanda de inconstitucionalidad se deben identificar los “motivos en que se haga descansar la inconstitucionalidad expresada”. Este elemento de la pretensión está integrado por las argumentaciones tendentes a evidenciar las confrontaciones normativas entre el contenido de las disposiciones impugnadas y las disposiciones constitucionales, contenido normativo que debe ser establecido por el propio solicitante, tanto para el objeto de control como para el parámetro de control —auto de 4-VII-2007, Inc. 44-2006—.

Ahora bien, si se verifica una reforma o derogación del objeto de control, la tramitación del proceso de inconstitucionalidad debe considerarse modificada porque ello puede incidir en la resolución del proceso. La tramitación y normal conclusión de este proceso se condiciona por la existencia de la disposición infraconstitucional sobre la cual se ha de realizar el examen de constitucionalidad. De tal forma que si la disposición impugnada ha sido derogada al momento de presentarse la demanda, se derogó durante el desarrollo del proceso o es expulsada del ordenamiento jurídico mediante el pronunciamiento general y obligatorio de este tribunal, el objeto de control desaparecerá del sistema jurídico, por lo que el proceso carecería de finalidad al no haber un sustrato material sobre el cual pronunciarse. Sin embargo, cuando durante la tramitación del proceso de inconstitucionalidad se verifica alguna modificación en la disposición sometida a control, o bien su derogatoria expresa por una nueva normativa, es preciso determinar los efectos que ello genera en la norma concernida, pues si el contraste normativo subsiste en el nuevo cuerpo legal, es posible examinar la continuidad de los términos de impugnación de la norma derogada —autos de 31-VII-2009, Inc. 94-2007; 16-III-2011, Inc. 4-2010; 25-I-2016, Inc. 181-2013, entre otros—.

Así, ante cualquier modificación legislativa efectuada sobre el objeto de control propuesto en un proceso de inconstitucionalidad, lo determinante para este tribunal es establecer la permanencia o no en el ordenamiento jurídico de la *norma* que fue inicialmente

impugnada o inaplicada. La razón que fundamenta esto es la necesidad de dar una respuesta eficaz al justiciable y, de ese modo, evitar fraudes a la Constitución. Lo correcto es conocer del fondo de la pretensión expuesta por el ciudadano o, en su caso, del requerimiento judicial vía remisión de una declaratoria de inaplicabilidad. Por tanto, se deja abierta la posibilidad de conocer de una disposición con el mismo contenido material que la disposición originalmente objetada, pero que la autoridad demandada reubicó en otro cuerpo normativo u otra disposición jurídica.

En ese sentido, cuando el presente proceso de inconstitucionalidad inició, el objeto de control propuesto por el actor aún estaba vigente, sin embargo, a la fecha de la presente resolución ya está derogado como efecto de la derogatoria expresa contenida en la Ley de Presupuesto de 2017. Ahora bien, el art. 5 de esta ley reproduce sustancialmente el tenor del art. 5 de la Ley de Presupuesto de 2016, por lo que el contraste normativo esbozado subsiste y por ello corresponde realizar el enjuiciamiento de dicha disposición legal, por la supuesta violación al art. 148 inc. 2° Cn.

Cabe agregar que esta no es la primera vez que este tribunal conoce de casos como el presente, pues para prevenir fraudes a la Constitución ya se han emitido las sentencias de 16-VII-2004, Inc. 27-2001 (caso de la *Ordenanza Reguladora de la Actividad de Comercialización y Consumo de las Bebidas Alcohólicas* del municipio de San Salvador); de 7-VI-2013, Inc. 56-2009 (caso de la *Ordenanza de Tasas por Servicios Municipales del municipio de La Unión*); de 31-VII-2014, Inc. 8-2009 (caso de la *Ordenanza Reguladora para la Instalación de Antenas, Postes y Torres de Telecomunicaciones y Electricidad e Instalación de Redes de Transmisión Aérea y Subterránea* del municipio de Ahuachapán); de 3-XII-2014, Inc. 21-2011 (caso de la *Declaración del Estado Patrimonial de las Personas Naturales Sujetas a los Tributos Internos*); de 23-I-2015, Inc. 86-2010 (caso de la *Ley y Reglamento de Formación Profesional*); y 3-II-2016, Inc. 164-2013 (caso de la *Ordenanza Municipal de Tasa por Servicios Municipales de San Luis Talpa*), entre otros varios casos más.

2. En cuanto a la vulneración de la regla para autorizar al Órgano Ejecutivo para contratar empréstitos voluntarios —art. 148 inc. 2° Cn.—, el actor ha cumplido los requisitos necesarios para admitir a trámite la demanda y que se emita una sentencia de fondo. En efecto, él ha identificado un mandato en el art. 148 inc. 2° Cn., relativo al tipo de mayoría calificada legislativa que debe concurrir para que la autorización de la Asamblea Legislativa al Órgano Ejecutivo para contratar empréstitos voluntarios sea válida. Sobre esto, el peticionario considera que la deuda flotante a la que alude el objeto de control constituye un empréstito voluntario, por lo que debe concurrir el quórum mínimo de aprobación establecido en el art. 148 inc. 2° Cn., exigencia que no se habría verificado en la creación del art. 5 de la Ley de Presupuesto 2016 —texto reproducido en el art. 5 de la Ley de Presupuesto 2017—,

por no haberse aprobado con los votos de los dos tercios de los diputados electos. En consecuencia, deberá ordenarse la admisión de la demanda.

**III.** Por otra parte, debe mencionarse que en esta sala se tramita el proceso de inconstitucionalidad con referencia 25-2017, iniciado por la demanda formulada por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza, mediante la cual solicita la inconstitucionalidad de la Ley del Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales —contenida en el Decreto Legislativo n° 590, de 18-I-2017, publicado en el Diario Oficial n° 22, tomo 414, de 1-II-2017—, por la supuesta vulneración del art. 227 Cn. y el escrito presentado el 31-III-2017.

*I.* Al respecto, es preciso señalar que la Ley de Procedimientos Constitucionales o “LPC” carece de un régimen relativo a la acumulación de pretensiones y de procesos, por lo que debe aplicarse supletoriamente el régimen general previsto en el Código Procesal Civil y Mercantil —en adelante, CPCM—, a tenor de lo que indica su art. 20. Esta regulación, naturalmente, debe ser adaptada o acomodada a la necesidad de protección a la Constitución que los procesos constitucionales están destinados a otorgar. Este cometido puede lograrse sólo si la adaptación procesal lo permite.

La acumulación debe decretarse cuando se estén tramitando diversos procesos por separado, pero que entre objetos procesales de cada uno de ellos exista una conexión material o jurídica, o de ambas características a la vez, de tal manera que, si dichos trámites no se acumularan, podrían emitirse sentencias con fundamento o pronunciamientos contradictorios o incompatibles. Existe conexión cuando uno de los elementos de la pretensión comparte una identidad en el reclamo. En el proceso de inconstitucionalidad esta conexidad se presenta cuando las impugnaciones versan sobre la misma disposición jurídica —o cuerpo jurídico— o a partir de la misma disposición constitucional, o ambas a la vez, a propósito de motivos de inconstitucionalidad estrechamente relacionados. Ante cualquiera de estos supuestos de acumulación de procesos de inconstitucionalidad, debe aplicarse el procedimiento previsto en el CPCM, *en lo que fuera pertinente*.

Los arts. 113 a 115 CPCM regulan el procedimiento que debe tramitarse para decidir el incidente de acumulación de procesos ante un mismo tribunal, cuando ello ha sido pedido por la parte. Sin embargo, no existe un apartado expreso que regule el supuesto de acumulación acordada de oficio por el tribunal, situación que no impide realizar una integración y, por ello, aplicar el procedimiento establecido en tales preceptos para colmar esta laguna. Así, cuando el tribunal advierta de oficio que entre los objetos procesales existe una conexión fáctica o jurídica, dará audiencia a las partes y demás intervinientes en el proceso, para que en el plazo común de tres días formulen alegaciones sobre la acumulación, si ese fuera el caso; transcurrido dicho plazo o recibidas las alegaciones respectivas, el tribunal decretará la acumulación.

Esta oportunidad que se concede a las partes, para que aleguen lo que consideren pertinente con respecto a una posible acumulación, es razonable porque en cada uno de los procesos que se pretenden acumular existen, en principio, dos posiciones antagónicas. Por una parte, el demandante, que se autoatribuye una afectación difusa o concreta en su esfera jurídica; y, por otra, el demandado, a quien se le confiere la oportunidad para oponerse a la pretensión. En tales supuestos, puede ocurrir que uno de ellos o ambos se opongan a la acumulación de un proceso a otro. Por ello, la audiencia a que se refiere el art. 114 CPCM tiene por finalidad que el juzgador se entere de la eventual resistencia de las —o alguna de las— partes y disponga ordenar o no la acumulación.

En la pretensión de inconstitucionalidad pasa algo diferente debido al control abstracto que se realiza en él. Aquí no se exige que el ciudadano alegue hechos concretos que afecten su esfera jurídica, sino que su fundamento material está centrado en los motivos de inconstitucionalidad, que deben hacer explícito un contraste entre normas jurídicas. Su naturaleza y objeto descarta cualquier análisis de la pretensión basado en situaciones jurídicas individuales, derechos subjetivos afectados o planteamientos de hechos opuestos a la Constitución. La Sala de lo Constitucional no puede controlar las motivaciones subjetivas que inducen a un ciudadano a pedir la inconstitucionalidad de una fuente del Derecho —sentencia de 25-VI-2009, Inc. 83-2006—. Por tal razón, si en varios procesos de inconstitucionalidad se advierte una vinculación entre el objeto o el parámetro de control, o ambos a la vez, al encontrarse en la misma etapa procesal, es procedente ordenar su acumulación y omitir la audiencia a que se refiere el art. 114 CPCM. En consecuencia, el procedimiento debe tramitarse para resolver las pretensiones en una sola sentencia.

2. En esa línea, esta sala observa que entre este proceso de inconstitucionalidad y el de referencia 25-2017 existe una vinculación material ya que ambos tienen como objeto la impugnación de disposiciones que están en un mismo cuerpo normativo, es decir, en la Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal del año dos mil diecisiete. En consecuencia, en vista que el presente proceso Inc. 1-2017 fue promovido con anterioridad al segundo proceso en mención —Inc. 25-2017—, es procedente —según lo previsto en los arts. 20, 105 inc. 2° y 115 inc. 1° CPCM— ordenar la acumulación de este a aquel, por ser el de más antigüedad.

**IV.** Por último, es necesario recordar que, según el principio de economía procesal, los juzgados y tribunales deben buscar las alternativas de tramitación que reduzcan las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos que conozcan, sin que ello implique la alteración de la estructura del contradictorio o la supresión de las etapas procesales que corresponden según la ley. Desde tal perspectiva, resulta oportuno que en el proceso de inconstitucionalidad se ordene la concentración de actos procesales que no sean incompatibles entre sí o que altere su estructura contradictoria, de manera que se agrupen en una sola resolución los autos que tendrían que emitirse sucesivamente en la tramitación del proceso —auto de 10-VII-2015,

Inc. 47-2015—. Por tal razón, además de solicitar informe a la Asamblea Legislativa, como lo indica el art. 7 LPC, en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República a que se refiere el art. 8 de la citada ley.

Esta decisión no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, las que siempre se cumplirán llegado el momento respectivo. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar dicho traslado inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la Asamblea Legislativa o de que haya transcurrido el plazo sin que esta lo rindiere.

V. Con base en lo expuesto y lo establecido en los arts. 6, 7, 8 y 18 LPC, esta sala **RESUELVE:**

1. *Admítase* la demanda planteada por el ciudadano Daniel Eduardo Olmedo Sánchez, mediante la cual solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 5 de la Ley de Presupuesto 2017, por la supuesta vulneración al art. 148 inc. 2° Cn.

2. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa, en el plazo común de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, en el cual justifique la constitucionalidad de la normativa objetada, para lo cual deberá tomar en consideración los motivos explicitados por el demandante y las acotaciones plasmadas en esta resolución.

3. *Confiérese traslado* al Fiscal General de la República para que, dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente resolución, se pronuncie sobre la pretensión formulada en la demanda presentada. La secretaría de esta sala deberá notificar el traslado ordenado en este punto inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la Asamblea Legislativa o de que haya transcurrido el plazo sin que esta lo rindiere.

4. *Acumúlese* al presente proceso de inconstitucionalidad el registrado con la referencia 25-2017, por existir conexidad material entre ambos en razón de plantear impugnaciones sobre el mismo objeto de control.

5. *Tome nota* la secretaría de este tribunal del lugar señalado por el peticionario para recibir los actos procesales de comunicación.

6. *Notifíquese.*