
“Versión pública elaborada de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la LAIP: “En caso que el ente obligado deba publicar documentos que en su versión original contengan información reservada o confidencial, deberá preparar una versión que elimine los elementos clasificados con marca que impidan su lectura, haciendo constar en nota una razón que exprese la supresión efectuada”. Para el caso, algunos documentos emitidos por esta institución contienen datos personales relativos a números de Documento de Identidad, Número de Identificación Tributaria (NIT), firmas y otros datos que en aplicación del artículo 24 letra “a” de la LAIP es información que debe protegerse de difundirse pues pertenecen a su titular”.

GOBIERNO DE



EL SALVADOR



San Salvador, 8 de diciembre de 2020.

SEÑORES SECRETARIOS:

El día 27 de noviembre del presente año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo No. 782, aprobado el 26 de noviembre de 2020, que contiene **MODIFICACIONES A LA LEY DE PRESUPUESTO VIGENTE, POR LA INCORPORACIÓN DE RECURSOS POR VALOR DE US\$354,200,000.00.**

Al respecto y haciendo uso de la facultad de **VETO** que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso primero, por el digno medio de ustedes, devuelvo a esa Honorable Asamblea Legislativa el citado Decreto Legislativo No. 782, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de las razones que expongo a continuación:

I) ANTECEDENTES Y ASPECTOS GENERALES DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 782.

El Decreto Legislativo No. 782 tiene por objeto viabilizar la incorporación de los recursos por el monto de US\$354,200,000.00, lo que da pie a reformar la Ley de Presupuesto vigente de 2020, de la manera como se detalla en dicho decreto. Al respecto, tal como se menciona en el tercer considerando del mismo, con fecha 27 de julio de 2020, el Órgano Ejecutivo, por medio del Ministro de Hacienda solicitó una reforma presupuestaria que ingresó a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, para la incorporación de recursos por la antedicha cantidad.

Sobre el particular, el Decreto Legislativo No. 640, de fecha 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 89, Tomo No. 427, de la misma fecha, autorizó al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda para que gestione la obtención de recursos hasta por la suma de Un Mil Millones de Dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,000,000,000.00), a través de la emisión de Títulos Valores de Crédito en Dólares de los Estados Unidos de América a ser colocados indistintamente en el mercado nacional o internacional, con la finalidad de recurrir a las instancias que permitan obtener el monto total de los recursos últimamente referidos.

De la suma en cuestión, US\$600,000,000.00 servirán para constituir un Fideicomiso para impulsar la recuperación económica de las empresas registradas como patronos en el ISSS y empresas informales, todos afectados por la crisis del Covid-19, el que será creado mediante Decreto Legislativo y cuyo fiduciario será el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL). Por otra parte, US\$400,000,000.00, se destinarán para reforzar el Presupuesto General del Estado de la manera como se plantea en dicho Decreto. El Decreto No. 640 se constituye en antecedente de otros Decretos Legislativos, para el caso el Decreto No. 781, aprobado recientemente por ese Órgano del Estado y el que ahora nos ocupa, es decir, el Decreto No. 782.

Es entonces que, con el objeto de formular los vicios que contiene el Decreto Legislativo, es preciso detallar el orden de sucesos que enmarcan el destino de ciertos recursos dentro del Presupuesto General del Estado y que son importantes de remarcar.

A continuación se detalla un cuadro con la información pertinente:

Fecha	Acción
24 de agosto de 2020	El Señor Ministro de Hacienda asistió a la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa, para incorporar al presupuesto \$354.2 millones, para iniciar a conformar el fideicomiso de BANDESAL y lo relativo a la reactivación económica. Sin embargo, los diputados negaron sus votos.
15 de octubre de 2020	Ante la falta de voluntad de la Asamblea Legislativa para llevar soluciones al pueblo salvadoreño, se anunció el Fideicomiso con BANDESAL y la reactivación Económica.
16 de octubre de 2020	El señor Ministro de Hacienda asistió a la Asamblea Legislativa y retiró la iniciativa de ley respectiva, puesto que la misma ya no tenía razón de ser, habida cuenta que el Gobierno de la República había implementado el fideicomiso y la reactivación económica, ante la negativa de los diputados.
10 de noviembre de 2020	Por solicitud de FOMILENIO II, se entregó iniciativa de Ley para que del crédito 5036 del BID, se asignen US\$50,000,000 a la contrapartida del proyecto.
12 de noviembre de 2020	La Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa emite un dictamen favorable para el crédito 5036 del BID, el cual incluía el financiamiento de los US\$50,000,000 antes mencionados.
19 de noviembre de 2020	La Asamblea Legislativa incluye en agenda de la sesión plenaria el dictamen favorable del crédito 5036 del BID. Sin embargo, sin mayor comunicación el dictamen fue retirado de la agenda y fue devuelto a la citada Comisión de Hacienda.

26 de noviembre de 2020	La Asamblea Legislativa modificó la fuente de financiamiento, sin consultar con el Ministerio de Hacienda, ni con FOMILENIO II, con el pleno conocimiento que dicho Decreto Legislativo se ha utilizado para el Fideicomiso y la reactivación económica.
-------------------------	--

Tal como puede advertirse y adelantándonos a los criterios por los cuales estimo inconstitucional el Decreto No. 782, es evidente el hecho que el Órgano Ejecutivo sí ha cumplido con su deber de planificación y con su dirección de las finanzas públicas; sin embargo, resulta obvia la falta de colaboración del Órgano Legislativo para aprobar lo que era procedente, atendiendo a los diversos compromisos y a la situación económica adversa a la cual se ha enfrentado el país en 2020, lo que detallaré más adelante.

En conformidad a lo anteriormente expuesto, es posible manifestar la inconstitucionalidad comprendida en el Decreto Legislativo No. 782, lo que se concretiza en el apartado siguiente.

II) INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 782.

A) VIOLACIÓN AL ART. 226 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, CON AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA:

El Art. 226 de la Constitución de la República establece lo siguiente:

"Art. 226.- 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."

Según el artículo 226 de la Constitución de la República, en relación con los artículos 86 y 168, ordinal 15º., de la misma, el contenido del Decreto No. 782 transgrede el principio de legalidad en la actuación de la Administración Pública, habida cuenta que en su aprobación, el Órgano Legislativo ha ejercido facultades que no se le han conferido legalmente, invadiendo en consecuencia la facultad constitucional que corresponde al Órgano Ejecutivo de dirigir las finanzas públicas y contraviniendo la zona de reserva legal de competencias propias y exclusivas del Ministerio de Hacienda y en particular, de la figura del titular de dicha Secretaría de Estado, a quien le corresponde dirigir las finanzas

públicas, de conformidad a lo establecido en los artículos 4, letra b); 7 y 9 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.

Debe señalarse además que conforme a la Constitución de la República, la zona de reserva funciona como una manera de controlar el poder en beneficio de la población, distribuyendo las atribuciones y competencias para que los distintos órganos de la administración pública puedan ejercerlas de forma independiente e indelegable, según se lee del texto del artículo 86 de nuestra Carta Magna, lo que sirve como un freno ante cualquier posible manifestación de totalitarismo-véase Sentencia de Inconstitucionalidad (Inc.) 1-98, de fecha 19 de febrero de 2002-; es decir, que existe una vinculación positiva a las normas que reparten las atribuciones de los órganos estatales; por lo que, el ejercicio de tales competencias no puede ser obstaculizado, impedido u ordenado, si no es mediante mecanismos establecidos por el mismo texto constitucional, tal lo expresado por la Sala de lo Constitucional, en Sentencia de Inconstitucionalidad 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020, de fecha 7 de agosto de 2020.

Por otro lado, nuestra Constitución regula otra manera de frenar las diferentes manifestaciones de poder de los órganos estatales, a través del “principio de colaboración” prescrito en el artículo 86 arriba mencionado, según el cual existe la obligación del ejercicio conjunto y coordinado de las diferentes competencias de las entidades estatales, cuya participación en este caso particular, también se encuentra estructurada en el mismo texto constitucional, para formar la “voluntad estatal” - Sentencia de Inconstitucionalidad 1-98, de fecha 19 de febrero de 2002- a través del proceso de formación de ley para reformar el Presupuesto vigente; en tal sentido, la atribución conferida a la Asamblea Legislativa en el artículo 131, ordinal 8º. de la Constitución de la República, para decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas, no puede ejercerse de manera absoluta, ya que como lo han establecido diversas sentencias de la Sala de lo Constitucional, el correcto ejercicio de esta atribución debe contar con la colaboración del Ministerio de Hacienda, según lo dispuesto en los artículos 226 de la Constitución; 4, letra b); 7 y 9 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado ya mencionados en otra parte de este escrito.

De la misma manera, en Sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010/27-2010/28-2010, del 25 de agosto de 2010, la Sala de lo Constitucional expresó que dentro del proceso

presupuestario *“la coordinación de atribuciones entre el Legislativo y el Ejecutivo radica, por un lado, en la posibilidad de que este último realice los actos jurídicos necesarios en el marco de la organización presupuestaria de las políticas públicas a desarrollarse en un determinado Gobierno, y por otro lado, en la intervención de la Asamblea Legislativa como un mecanismo de legitimación y control democrático de la actividad financiera”*; es entonces que, de acuerdo a lo transcrito y respecto a la necesidad de reformar el presupuesto, debe ser entendida como la posibilidad de someter a conocimiento y aprobación del Pleno Legislativo aquellas solicitudes provenientes del Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, para incorporar las modificaciones que sean necesarias, de conformidad a la aplicación de los principios, normas, organizaciones, programación, dirección y coordinación de los procedimientos propios del Sistema de Administración Financiera del Estado, lo que en la práctica no ha ocurrido en el caso del Decreto No. 782 que por el presente estoy vetando.

Al respecto del principio de equilibrio presupuestario, el suscrito ha remitido diversas consideraciones a esa Asamblea Legislativa, en el sentido que no es posible aislar el análisis de ciertas medidas y reformas aprobadas por dicho Órgano de Estado y el impacto que las mismas podrían tener en la planificación de las finanzas públicas.

En ese sentido, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 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 pública. 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 (inconstitucionalidad 15-2011/38-2011). Además, se dijo 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.

Sobre el particular, el Decreto Legislativo en análisis no fue consultado con el Ministerio de Hacienda y no se omite manifestar que contiene vicios de constitucionalidad específicamente en la distorsión severa que hace la Asamblea Legislativa a la asignación de recursos, que afecta todo el Presupuesto General del Estado. Es más, resulta impropio afirmar en el contenido del Decreto 782, que el mismo se emite a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda, por no ser cierto, pues su contenido no responde en modo alguno a lo que sobre el particular se consideró en su momento por parte de la entidad rectora de las finanzas públicas del Estado; Ministerio que realizó su función constitucional de planificación sobre la base de una seguridad jurídica creada por la misma Asamblea Legislativa por medio del Decreto Legislativo No. 640, el cual predeterminó los rubros e incluso los sujetos que resultarían beneficiados por la aplicación de los destinos del financiamiento, generando una auténtica certeza jurídica dentro de sus respectivas esferas jurídicas, la cual también se estaría viendo afectada por la aprobación del Decreto Legislativo No. 782, que es objeto del presente análisis.

Cabe mencionar que la reforma introducida está focalizada en disponer de una forma discrecional e irresponsable, de recursos cuyo destino ya había sido aprobado por la misma Asamblea Legislativa, donde el contenido de dicho Decreto en vigencia, había posibilitado la planificación de toda una ejecución presupuestaria, según lo dispuesto y lo aprobado. Asimismo, desde la vigencia formal y material del Decreto Legislativo No. 640, que he mencionado en otra parte del presente escrito como antecedente inmediato del Decreto No. 782, hasta antes de la aprobación de este último, ha transcurrido un lapso de tiempo considerable, dentro del cual, el Ministerio de Hacienda estaba plenamente facultado para realizar todas las operaciones que se autorizaba materializar, a través del referido Decreto Legislativo No. 640.

Es en tal sentido que, de lo mencionado en el párrafo anterior, dicho Ministerio, actuando con la responsabilidad y legalidad, procedió a realizar las operaciones de emisión y colocación de títulos valores de crédito, en razón de lo cual y con fecha 8 de julio de 2020, se realizó la emisión y colocación de títulos valores de crédito, hasta un monto de UN MIL MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, de los cuales, TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS MIL DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, forman parte del monto total autorizado mediante el Decreto Legislativo No. 640 antes relacionado. Adicionalmente, en el

contexto de dicho Decreto, se realizó emisión y colocación de títulos valores de crédito en el mercado interno, por la suma de SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, la cual se realizó en fecha 21 de septiembre de 2020.

Como consecuencia de lo anterior, se procedieron a realizar las operaciones presupuestarias, contables y financieras, en donde se materializó formalmente la transferencia de los recursos, que de otra forma el Fideicomiso para la Recuperación Económica de la Empresa Salvadoreña (FIREMPRESA) no hubiera podido estructurarse.

Por tanto, al momento que se aprobó el Decreto Legislativo N°782, sin las consultas de rigor con el Ministerio de Hacienda, dicha Secretaría de Estado ya había cumplido integralmente con el mandato legal que le había impuesto el Decreto Legislativo N°640; en consecuencia, la aprobación del Decreto en análisis adolece del vicio de falta de recursos para disponer los destinos que pretendía cubrir y en ese sentido, se ocasiona ineficacia legal y financiera de materializarse; por cuanto, los recursos que se pretendieron utilizar a través del citado Decreto Legislativo N°782, ya están disponibles legalmente para ser utilizados por parte del Órgano Ejecutivo, en pleno cumplimiento al marco legal aplicable y específicamente del Decreto Legislativo N°640, en vista de lo cual, es procedente vetar dicho instrumento por las razones antes expuestas.

Por otro lado y en relación a la asignación de los recursos para FOMILENIO II, el compromiso presupuestario ya había sido atendido por el Ministerio de Hacienda, según consta en nota remitida a la Asamblea Legislativa, de fecha 10 de noviembre de 2020, en torno a los destinos indicativos del Préstamo BID No. 5036/OC-ES y de la cual la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto emitió dictamen favorable, que contiene financiamiento para FOMILENIO II, sobre la cual, dicho Órgano de Estado, de manera inconsulta y errónea decidió cambiar la fuente de financiamiento, incorporando dicha asignación de recursos, desequilibrando las finanzas públicas y faltando manifiestamente a toda planificación presupuestaria, dado que la propuesta es materialmente irreal y de imposible cumplimiento.

**B) ACERCA DE LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVA DE LEY POR EL SUSCRITO,
POR MEDIO DEL MINISTRO DE HACIENDA.**

No puedo dejar de referirme al hecho que, mediante oficio de fecha 22 de julio de 2020, se sometió a consideración de la Asamblea Legislativa la respectiva Iniciativa de Ley que contenía una reforma a la Ley de Presupuesto 2020, para la incorporación de recursos por un monto de US\$354,200,000.00, provenientes de la emisión y colocación de títulos valores de crédito en el mercado externo, hasta por el monto de US\$1,000,000,000.00, los cuales estaban debidamente autorizados por la Asamblea Legislativa, a través del Decreto Legislativo No. 640, de fecha 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 89, Tomo No. 427, de esa misma fecha y cuyo destino era asignar un monto de US\$150,000,000.00 para la constitución del Fideicomiso para Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas con BANDESAL; US\$50,000,000.00 para el pago de la devolución del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Servicios a los exportadores y US\$54,200,000.00 para el pago de obligaciones de proveedores del servicio privado.

Aunado a lo anterior, personeros miembros del equipo de trabajo del Ministerio de Hacienda, encabezados por su titular, Licenciado José Alejandro Zelaya Villalobo, concurrieron el día 24 de agosto de 2020 a la sede de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto a discutir el tema y aclarar las inquietudes de los señores diputados y diputadas de la antedicha Comisión, determinándose que no existía la voluntad por parte de la Asamblea Legislativa para aprobar oportunamente dicha iniciativa de ley; en razón de lo cual, el Despacho de Hacienda notificó a la Junta Directiva de ese Órgano del Estado que se desistía de la referida iniciativa de ley, la cual se identificó como expediente 2175-7-2020-1, habida cuenta que a esa fecha no se había emitido Dictamen Favorable por la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto.

No obstante lo dicho, al verificarse lo acontecido en el resumen de la sesión plenaria No. 138, de fecha 26 de noviembre de 2020, publicado en la página institucional de la Asamblea Legislativa, se presentó para conocimiento del Pleno el Dictamen Favorable No. 377 que contenía una iniciativa de ley por el monto de US\$354,000,000.00, la cual se estima no podía ser invocada, debido a que, al ser retirada de la Asamblea Legislativa, como ya se dijo en otra parte de este escrito, ya no tenía existencia alguna para el correspondiente trámite legislativo; aparte de las irregularidades que presenta la

nueva iniciativa, a saber: las asignaciones presupuestarias incluidas en tal Dictamen difieren ostensiblemente de las propuestas en el contenido de mi iniciativa presentada a través del Ministro de Hacienda, aparte que tales modificaciones se hicieron de manera inconsulta con dicha Secretaría de Estado, craso error de suyo inconstitucional por razones esbozadas al inicio de este escrito, habida cuenta que ese Ministerio es el responsable del manejo exclusivo de las finanzas públicas.

Es entonces que, a través del Decreto No. 782 se aprobaron y modificaron sin más, los destinos aprobados mediante el Decreto No. 640 arriba enunciado, transgrediendo lo establecido en el artículo 148, inciso inciso tercero de la Constitución de la República, lo que impele a quien esto escribe a VETAR el Decreto No. 782 en comentario.

C) CONCLUSIÓN.

En virtud de lo anteriormente expuesto, reitero mi decisión de VETAR el Decreto No. 782, por razones de transgresión del principio de la seguridad jurídica estructural a partir del Decreto No. 640 por conexión con el principio de la Planificación Presupuestaria ya relacionado en el curso del presente escrito y es que existe una clara distorsión de Decretos anteriormente aprobados por la Asamblea Legislativa y que se constituyen en antecedentes del número 782. Tal el caso de los Decretos Nos 640, que se constituye en ley de la República, al igual que el número 781, actualmente en desarrollo del proceso de formación de ley, al igual que el decreto que se veta por este escrito. Se rompe a todas luces el tracto sucesivo que los hila, habida cuenta de la variación de los rubros que se comprenden en el Decreto 640, en relación con el número 782; distorsionándose de manera irresponsable por parte de esa Asamblea Legislativa la estructura presupuestaria generada por el Decreto 640, faltándose a la lógica de concatenación que debe orientar a estos decretos; rompiéndose el orden de los tales y por ende, en menoscabo de la seguridad jurídica, complicando a los destinatarios de esos cuerpos normativos, léase los destinatarios de los fondos, a quienes se les afecta directamente, conculcándoseles su derecho a la seguridad jurídica en temas de trascendencia nacional, como los que se regulan a través de esos decretos que debieran estar concatenados entre sí; no pudiendo obviarse el hecho que el Decreto No. 640 se constituye en la base para las consecuentes asignaciones presupuestarias y fuentes de financiamiento.

Dicho lo anterior, reitero una vez más que el Órgano Ejecutivo se encuentra trabajando y realizando acciones tendientes a mantener el equilibrio Presupuestario. Sin duda alguna, el presente ejercicio fiscal 2020 ha representado un reto que ha obligado a realizar diferentes ajustes para cubrir todas las demandas y necesidades de la población salvadoreña, así como para cumplir con los compromisos que como Gobierno de El Salvador se tienen, a pesar de la Pandemia por COVID-19 y los fenómenos climáticos que han impactado a la región; para lo cual, es sumamente necesaria la colaboración de la Asamblea Legislativa, la cual, con diversas acciones, lamentablemente ha obstaculizado las diversas acciones gubernamentales, incluyendo la emisión de normativa evidentemente inconstitucional, como el Decreto Legislativo No. 782, el cual contiene vicios de constitucionalidad al violentar, como se ha esbozado en este escrito, el Principio de equilibrio presupuestario.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, VETANDO el Decreto Legislativo No. 782, por las RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente escrito; por lo que me permito devolverles dicho cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de veto contra los Decretos Legislativos contrarios a la Constitución de la República.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

-----Firma ilegible-----

**Pronunciado por Nayib Armando Bukele Ortiz,
Presidente de la República**

SEÑORES
SECRETARIOS DE LA HONORABLE
ASAMBLEA LEGISLATIVA,
PALACIO LEGISLATIVO,
E.S.D.O.