

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA:

**PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
Y SUS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES**

INTRODUCCIÓN: En el presente informe podrá encontrar normativa, doctrina y jurisprudencia acerca de los principios presupuestarios, dándoles una explicación doctrinaria y también jurisprudencial a los principios que rigen el presupuesto.

ÍNDICE DE CONTENIDO

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS	3
1. Principio de equilibrio presupuestario.....	3
2. Principio de anualidad.....	4
3. Principio de unidad presupuestaria.....	5
4. Principio de Universalidad.....	5
5. Principio de especialidad.....	5
6. Principio de la no afectación de recursos.....	6
 LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO.....	 7
 ESTRUCTURA FINANCIERA.....	 9

a) UN DEBER DE CONTRIBUIR.	11
b) PRINCIPIO de LEGALIDAD.....	14
c) PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL.....	14
d) ENAJENACIÓN DE BIENES PÚBLICOS.....	15
e) EMPRÉSTITOS.....	15
f) INVERSIÓN DE LAS RENTAS NACIONALES.....	16
g) EL PRESUPUESTO.....	17

JURISPRUDENCIA

Proyecto de ley: Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional Fiscal y por Programas para 1990.....	19
---	----

Presupuesto: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2000.....	36
---	----

Conceptos de Presupuesto ordinario y extraordinario.....	36
--	----

Principios Constitucionales de Equilibrio Financiero.....	36
---	----

Presupuesto nacional: Alcance jurisprudencial en cuanto a las facultades del Poder Ejecutivo para su emisión y control.....	62
--	----

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS ¹

[Hernández Rodríguez Magaly]¹

En nuestro sistema jurídico se reconocen básicamente seis principios recogidos constitucional y legalmente, de aplicación obligatoria a las Leyes de Presupuesto, y son:

1. Principio de equilibrio presupuestario

Significa que en ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder de los ingresos probables. Se ha considerado que se respeta este principio si en el documento final del presupuesto todos los gastos se encuentran financiados, independientemente de la fuente de ingresos. Sin embargo, una interpretación tan rígida de este principio podría ocasionar que se incurra en la práctica inconstitucional de financiar gastos corrientes con ingresos extraordinarios.²

Principio contenido en los siguientes artículos: 176, 177 párrafo final de la Constitución Política y 33, 41, 45 y 46 de Ley de Administración Financiera.

En síntesis consiste en que la Ley de Presupuesto contenga un equilibrio entre los ingresos previstos y los gastos autorizados, entonces NO puede gastarse más de lo previsto, NO pueden contraerse deudas "esperando" que en leyes de presupuesto posteriores se hagan cargo de esas deudas. Por ello, gastar más de lo autorizado, es ineludiblemente una violación a nuestra Carta

1 Castillo Víquez, (Fernando). La Ley de Presupuesto. Prodel, Asamblea Legislativa, Costa Rica, 1997. p.115 y ss.

2 Ver Voto de la Sala Constitucional N° 6859-96 "... es inconstitucional financiar gastos ordinarios con bonos, es decir con ingresos de capital...."

Magna, y la viola la ley que "legitima" que se esté gastando más de lo autorizado, cuando "reconoce" el pago de deudas anteriores, porque tales deudas son ilegales (por estar fuera de la ley de presupuesto correspondiente) e inconstitucional la ley que las reconoce.

2. Principio de anualidad

Según el cual, el presupuesto de la República se emite para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre. Una excepción a este principio está en el artículo 50 LAF que establece un plazo de 6 meses, para que el Estado liquide o reconozca todos los compromisos efectivamente adquiridos que quedaren pendientes del período fiscal anterior, excepción que podría ser considerada inconstitucional.

Está contenido en los artículos 176,178 de la Constitución Política y 34 de la Ley de Administración Financiera.

Algunos opinan que este principio ha entrado en crisis debido a la necesidad de planes y planificaciones que necesiten del largo plazo, además de que prácticamente sólo hay un margen de 7% para hacer modificaciones, debido a que el 93% de los gastos son necesarios, y se repiten año tras año.

En síntesis consiste en la obligatoriedad de que la Ley de Presupuesto tenga una vigencia de un año, justamente del año siguiente al que se emite, NO para el ejercicio económico de años anteriores, ni para el ejercicio económico de años posteriores. Cuando en esta ley se está reconociendo el pago de deudas anteriores, parece que se está violando este principio de anualidad, porque está tratando de "remediar" la práctica inconstitucional de gastar más de lo que la ley del presupuesto

autoriza

3. Principio de unidad presupuestaria

Significa que el presupuesto debe comprender todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública durante el año económico. Inserto en el artículo 176 constitucional y 33 de la Ley de Administración Financiera.

4. Principio de Universalidad

Según el cual todos los ingresos y egresos deben consignarse en el presupuesto, sin compensaciones o minoraciones entre ambos. Este principio está estrechamente relacionado con el Principio de no Afectación de Recursos, y la Jurisprudencia Constitucional lo ha definido según el cual "todos los ingresos forman un concepto general de recursos que deben ser asignados o afectados según la prioridad en la satisfacción de las necesidades y fines públicos que determine el Poder Legislativo, previa propuesta del Poder Ejecutivo."³ Como vemos la definición de este principio, por la Sala Constitucional, es asimilable al Principio de no Afectación de Recursos.

5. Principio de especialidad

Este principio establece que las autorizaciones de gasto deben ser concretas, determinadas, totalmente especificadas (especialidad cualitativa), por una cantidad concreta máxima (especialidad cuantitativa) y por un tiempo delimitado (especialidad temporal).

3 SCV 4528-99 sentencia que será retomada y analizada con mayor profundidad en los siguientes apartados.

Se encuentra en el artículo 180 Constitucional, que dispone que el presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo. Con ello se persigue que el Poder Ejecutivo no ejecute un presupuesto distinto del aprobado por la Asamblea Legislativa, y que el Presupuesto no sea un cheque en blanco para el Ejecutivo, cuando existan partidas sin destino específico. Asimismo está en los artículos 40, 46 y 47 de la Ley de Administración Financiera.

6. Principio de la no afectación de recursos

Establece que todos los ingresos se deben destinar a financiar, indistinta y globalmente, los gastos públicos, impidiendo que existan rentas o impuestos con destino específico. No tiene cobertura constitucional, pero sí legal en el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera. Sin embargo, el principio de caja única contenido en el artículo 185 Constitucional lo consagró en su manifestación contable.

La aplicación de este principio ha planteado la duda sobre la constitucionalidad de las leyes con destino específico y por consiguiente la subordinación o no del legislador presupuestario al legislador ordinario. Este tema será abordado en el siguiente apartado.⁴

4 Sobre la discusión de la subordinación o no del legislador presupuestario al legislador común, la Sala Constitucional parece haberse inclinado recientemente a considerar esta subordinación. Ver al respecto SCV 4528-99.

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR EL EQUILIBRIO
PRESUPUESTARIO²**

Dr. Adrián Torrealba Navas
Profesor en la Universidad de Costa Rica

Con un simplismo que el tema no merece, se ha puesto de moda la idea de elevar a rango constitucional el principio de equilibrio presupuestario de que "los gastos corrientes no deben exceder los ingresos corrientes ". Sin pretender negar que una política de este tipo puede ser sana en la coyuntura actual, valgan las siguientes ideas como contribución a una discusión adecuada al tema.

El principio de equilibrio presupuestario ha sufrido considerables evoluciones, siempre de la mano de los cambios en las concepciones sobre el papel del Estado en la economía. De este modo, podemos señalar las siguientes versiones del principio:

a. La versión más clásica, hija del liberalismo económico decimonónico, excluye totalmente la idea de déficit, de modo que los gastos nunca deben financiarse con deuda: " las emisiones de deuda pública -se dice- suponen una utilización improductiva del ahorro de la comunidad" (J. L Pérez de Ayala. La economía financiera pública, p. 181.)

b. La rigidez de la versión anterior fue luego atenuada así: los ingresos ordinarios han de ser suficientes para financiar el gasto ordinario; los ingresos extraordinarios (deuda) sólo deben procurarse ante necesidades extraordinarias (guerra, por ejemplo) o para la realización de ciertas inversiones autoliquidables que posibilitan el pago de los intereses y amortizaciones de la deuda

pública que se emita para financiarlos, ya que en estos casos la deuda pública puede ofrecer una alternativa ventajosa frente al impuesto en la financiación del gasto público". (Ferreiro. Curso 'de Derecho Financiero Español. 1992. p. 618).

c. El tránsito de la Hacienda clásica a la llamada Hacienda funcional, hija de las ideas intervencionistas del Estado en al economía (las keynesianas, en primer lugar), acoge en este siglo la idea de que el Presupuesto no tiene que ser sólo un espejo de la situación económica global, sino que puede ser un instrumento idóneo para corregir ciclos económicos expansivos o depresivos, influenciando directamente el monto de la demanda global de la economía. Así, "gastos e ingresos no tienen por qué estar siempre equilibrados; lo estarán si ello es posible y conveniente a la situación económica general, a su estabilidad y desarrollo. No lo estarán si tal situación no lo hace aconsejable (Ferreiro. p. 618). De este modo el principio de equilibrio presupuestario adopta una formulación más amplia: la relación entre ingresos y gastos debe estar en función de las exigencias del equilibrio global de la economía.

Con la reforma constitucional mencionada, se estaría elevando a rango constitucional la versión del equilibrio presupuestario. De este modo, estaríamos proscribiendo, no ya para una determinada coyuntura sino en general, la posibilidad de que el Estado utilice el déficit fiscal como instrumento de la política, económica y social, esto es, según postula la versión c).

Adicionalmente, debe señalarse que, en nuestro país, la clasificación del Presupuesto considera "gasto corriente" los gastos en educación y salud, cuando, en realidad, la más autorizada doctrina de la Hacienda Pública (y la clasificación presupuestaria de países como estados Unidos), considera estos gastos como de inversión en capital humano. Dice MUSGRAVE al

respecto: " ... no existe ninguna razón por la cual la formación de capital deba ser definida únicamente en términos de ladrillos y cemento. La inversión en capital humano puede ser igualmente importante para el crecimiento de la productividad". Agrega luego: "realmente, cuando la productividad humana se ve adversamente afectada por la mala nutrición y las enfermedades, el creciente consumo de alimentos y la provisión de servicios sanitarios y médicos adopta el aspecto de inversión en capital humano" (Musgrave. Hacienda Pública teórica y aplicada, p. 669).

Resulta entonces, escasamente razonable una reforma constitucional que excluya genérica y absolutamente alternativas de política financiera y económica perfectamente válidas en ciertas coyunturas.

Considero que este tema podría ser eficazmente tratado con otro tipo de reforma constitucional: introducir en la Constitución un tipo de ley que vincule a las leyes presupuestarias, y en las que se fijen los límites de equilibrio para un cierto período. De este modo, tales límites podrán responder efectivamente a las distintas coyunturas en que se vaya encontrando el país.

ESTRUCTURA FINANCIERA

[VALVERDE SOLEY, Jorge]³

La actividad financiera, el poder fiscal, es ejercido, evidentemente, por órganos de carácter público que representan esferas representativas de la personalidad estatal. Además, la actividad financiera da origen a relaciones de carácter imperativo entre tales órganos, es decir, el Estado, y los administrados.

De lo anterior se deriva, de modo necesario, la necesidad de la existencia del fundamento jurídico de la actividad financiera, de la exigencia de un conjunto de normas que exterioricen tal actividad. Ese imperativo, en la mayoría de los casos, se cumple en diversidad de ordenamientos jurídicos.

Desde luego, es en la Carta Fundamental, es en la Constitución, el cuerpo legal donde debe situarse el fundamento de la actividad financiera.

En nuestra Constitución Política (7 de noviembre de 1949), se establecen las siguientes disposiciones:

Artículo 18. – Los costarricenses deben observar la Constitución y las leyes, servir a la Patria, defenderla y CONTRIBUIR PARA LOS GASTOS PÚBLICOS.

Artículo 19. – Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen ...

Artículo 121. – Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

11) Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

13) Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales;

14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.

15) Autorizar al Poder Ejecutivo para negociar empréstitos y celebrar otros convenios similares que se relacionen con el crédito público, así como aprobar o improbar los que hubieran sido concertados...

17) Determinar la ley de la unidad monetaria y legislar sobre la moneda,

el crédito, las pesas y medidas. Para determinar la ley de la unidad monetaria, la Asamblea deberá recabar previamente la opinión del organismo técnico encargado de la regulación monetaria;

Artículo 140. – Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

7) Disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes;

15) Enviar a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Presupuesto Nacional en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución;

Artículo 176. – El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables...

Artículo 180. – El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo ...

En forma somera, dentro de los preceptos transcritos, que considero los determinantes de la estructura financiera del Estado, se aprecian los siguientes extremos:

a) UN DEBER DE CONTRIBUIR.

Tanto para costarricenses como para extranjeros, como norma constitucional básica para la imposición pecuniaria como manifestación del poder fiscal. A ese poder están sometidos "por vinculaciones políticas los ciudadanos que contribuyen aun cuando no residan o no desarrollen su actividad en el territorio

nacional. Por relaciones sociales lo están todas las personas, incluso los extranjeros, que residen en el Estado y gozan de su protección. Por relaciones económicas están sometidos todos aquellos que desarrollan una actividad económica en el territorio nacional y gozan de los servicios del Estado, aunque residan en el extranjero. Finalmente, el poder del Estado se ejerce sobre los contribuyentes en razón de sus ventajas especiales. Además de las personas físicas, están sujetas al poder fiscal las entidades constituidas por comunidades de intereses y de personas, con personalidad jurídica o sin ella, ya que para estar sometidos a ese poder no son necesarios los requisitos que establece el Código Civil o el derecho público para reconocer las aptitudes para contraer obligaciones voluntarias".

Es la concepción del poder de imposición, como la posibilidad de hecho y de derecho que tienen los entes públicos territoriales para establecer impuestos. Una especie de emanación de la soberanía territorial o sea del señorío o dominio que el Estado tiene sobre las personas y las cosas que se encuentran en su territorio o en el de los entes públicos dependientes de la autoridad estatal. Concebido el poder tributario como algo incondicional y abstracto, presenta sin embargo mediante la nota de territorialidad, limitaciones que no surgen de su anterior construcción conceptual, sino en razones de oportunidad y eficacia material. Es lógico que el poder de imposición, como la soberanía política, sólo sea posible en aquel territorio o en aquella nación a donde llegan o ejercen poder los agentes y los instrumentos de ejecución de esa soberanía.

Desde luego, el ideal de justicia debe satisfacerse en la materia impositiva. No entramos en estos apuntes en mayores comentarios al respecto por ser un punto que, además de no corresponder a la concreción de este trabajo, ha sido y lo será, enormemente debatido por figuras científicamente descollantes y con criterios

total o parcialmente opuestos, basados en las enormes diferencias conceptuales de sus especulaciones. "...yo no puedo afirmar que he dado mi consentimiento por el solo hecho de haber nacido", dijo Locke; "...el hombre no solamente se hace deudor de sus contemporáneos en el transcurso de la vida, sino que lo es desde el día de su nacimiento", dijo Bourgeois. Antítesis que me permito citar a guisa de ejemplo.

Bastará simplemente, en lo que al ideal de justicia se refiere, hacer mención de los postulados de generalidad y de igualdad.

El postulado de generalidad no ofrece mayores complicaciones y puede ser formulado tanto positiva como negativamente expresándose que "si en principio todos se encuentran en la obligación de contribuir, también en principio nadie debe quedar exento de la, obligación de contribuir".

El postulado de igualdad, dentro de la materia que nos ocupa y como derivación de la tradicional norma de la Constitución Política, podría formularse así: "Si en principio todo hombre es igual ante la ley, también en principio todo hombre es igual ante el deber de contribuir".

Este concepto de igualdad, que desde luego no consiste en una simple "igualdad numérica" es de profundo y apasionante interés, siendo nutrido el acervo doctrinario al respecto, así como constante la elaboración de doctrinas. Desde la existencia del conocimiento humano, el problema de la igualdad humana ha cautivado la atención de los pensadores. Resulta de particular significación, por las implicaciones que de ella pueden hacerse, la concepción aristotélica al respecto:

"Igualdad es conceder cosas iguales a los que son iguales entre si, y cosas distintas a los que no son iguales".

b) PRINCIPIO de LEGALIDAD.

Por el cual la actividad financiera queda sometida en forma expresa a la ley fiscal, para garantizar la seguridad jurídica de los administrados a quienes afectan las normas impositivas. Es una sumisión de la actividad financiera a la ley de tal manera que sólo podrá hacerse lo que la Ley expresamente permite y no podrá extenderse a aquello otro aunque la Ley no lo prohíba. Se ha llegado a afirmar que la ideología y doctrina del Estado de Derecho supone una tendencia a vincular cada vez más estrechamente la actividad financiera a la Ley, haciendo de ella un simple poder de ejecución. Dentro de esta materia el principio de legalidad se justifica no sólo por las razones generales de seguridad jurídica que su aceptación supone, sino también porque con ello se logra una, seguridad económica desde el punto de vista del Derecho de Propiedad que resulta el más afectado con las normas impositivas.

c) PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL.

Que es derivación determinada del principio de legalidad y con arreglo al cual las materias impositivas necesariamente deben regularse mediante una ley formal, de manera que se coarte a la administración la posibilidad de una amplia discrecionalidad capaz por ello de dar a la imposición alcances y derivaciones que hasta podrían alterar su propia naturaleza jurídica. Hay que considerar incluido dentro de este principio, todas aquellas obligaciones que representen un ingreso para el Estado. Esta consideración incluiría tanto los ingresos obligatorios como los no obligatorios. Es necesario, evidentemente, que en la norma impositiva estén desarrollados los presupuestos esenciales de la obligación, de tal manera que se concrete el sujeto, el hecho imponible, el objeto, la base impositiva, el tipo de gravamen, etc. Donde no se conozca o no se respete el principio de la

propiedad privada, pierde importancia por consiguiente el principio de reserva legal.

d) ENAJENACIÓN DE BIENES PÚBLICOS.

Se mantiene esa posibilidad de enajenamiento de bienes públicos como un verdadero resabio de las tendencias liberales del siglo pasado, que propugnaban la enajenación de las tierras por considerarlas explotaciones impropias del Estado. Por sobre todo, debe reconocerse que la propiedad estatal es una valiosa reserva para futuros planes de colonización y de política social. En lo que se refiere a las tierras, tanto en nuestro país como en la mayoría de las naciones, es escasa su importancia desde el punto de vista del ingreso estatal. En términos generales, la enajenación de bienes públicos viene a ser un ingreso derivado del esfuerzo de las generaciones pasadas y debe tener caracteres correspondientes a la naturaleza de los gastos extraordinarios tales como la transformación de capitales, para obras de gran utilidad pública, para extinguir la deuda pública, e históricamente, cuando eran menores los otros recursos extraordinarios.

e) EMPRÉSTITOS.

Tienen la virtud de suministrar al Estado el dinero, tomándolo de donde se halla disponible y donde es empleado con escaso rendimiento, respetando a la vez a los contribuyentes que tienen sus bienes vinculados a inversiones provechosas o cuyas rentas son apenas suficientes para la existencia. Frente al impuesto el empréstito tiene la ventaja de poder utilizar las disponibilidades de los capitales extranjeros cuando el mercado extranjero disponga de capitales abundantes y convenientes que el mercado nacional no

podría ofrecer. En esta hipótesis, el gasto extraordinario sólo puede cumplirse en virtud de empréstitos extranjeros. En el ámbito nacional, los fondos que el Estado obtiene mediante empréstitos, podrían también haberse canalizado en mayores inversiones, con otra finalidad, por parte de los administrados. Aun los préstamos que se obtienen de los bancos comerciales pueden producir como efecto la elevación del tipo de interés, si los bancos deciden restringir el crédito para dedicar los fondos al empréstito estatal.

f) INVERSIÓN DE LAS RENTAS NACIONALES.

Para el privado, tiene mucha importancia que sus desembolsos sean inferiores o, al menos, que no sobrepasen a sus ingresos, mientras que, por lo contrario, un aumento de los gastos del Estado puede ocasionar un aumento del ingreso nacional mejorando la posición fiscal del Estado. La actividad financiera del Estado no es una conclusión que se puede determinar mediante el balance económico simple de los negocios del Estado como tal. No nos indicará si las medidas fueron apropiadas y provechosas para el bienestar común. Para Alvin H. Hansen, el punto de vista de que las inversiones estatales son "improductivas", en tanto que las inversiones privadas son "productivas", no resiste un análisis cuidadoso. Las inversiones oficiales, como las privadas pueden ser sólo creadoras de utilidad o pueden ser también creadoras de eficacia productiva. La construcción de un parque público, de una piscina, de una sala de conciertos, etc. puede originar una corriente de ingresos reales en la misma medida que la origina la instalación de una fábrica de aparatos de xadio. Las inversiones públicas en los bosques nacionales que tratan de evitar la erosión del suelo y las inundaciones, o la construcción de escuelas públicas, pueden contribuir, en la misma medida que las inversiones privadas en mejoras de maquinaria, a incrementar la eficacia productiva del

trabajo. Las inversiones públicas hechas en forma adecuada, pueden, lo mismo que las inversiones privadas, ser creadoras de utilidad o a la vez creadoras de utilidad y de eficacia".

g) EL PRESUPUESTO.

Es un verdadero control preventivo ejercido sobre la actividad financiera. Un conjunto de autorizaciones y de limitaciones en cuanto a la recaudación de los recursos y de autorizaciones y limitaciones para la inversión de aquellos o egresos. Se define/14'' como el "documento jurídico y contable en el que se indican los recursos y los gastos del Estado en su monto correspondiente a un período de doce meses. El presupuesto, por sí solo, no puede informar la vida social y económica del Estado. De conformidad con la concepción contemporánea, es un instrumento documental, con eficacia para coordinar la ejecución de un programa planificativo general. Muñoz Amato expresa: "En contra de lo que muchas veces se da por sentado, el presupuesto no es el principal recurso de orientación programática; debe ser gobernado por planes de más amplio alcance que incluyan todas las fases destacadas del programa y cubra un plazo más largo del tiempo. No obstante, el presupuesto es muy útil como instrumento de planificación. Exige que el plan de acción se concrete en unidades financieras y que su desarrollo se revise periódicamente. No debe desperdiciarse en ese sentido. Lo que procede es convertirlo en un verdadero programa de corto plazo cuyas cifras estén articuladas en un conjunto de decisiones bien explícitas con toda la información necesaria".

Reiteradamente se ha dicho, desde Platón hasta nuestros días, que "la razón humana es una fuerza que aspira a la unidad". Dentro de su característica de "matización económica", la estructura financiera contenida en los aspectos normativos constitucionales

que hemos indicado, se presenta con un esquema simple, a saber: Egresos, Ingresos y Presupuesto.

En una forma que reconozco como muy general y empírica por basarse en una panorámica apreciación, los preceptos constitucionales comentados en los apartes a), d) y e) se refieren a los INGRESOS estatales, sean: el deber de contribuir, la enajenación de bienes públicos, los empréstitos. El precepto comentado en el aparte f) se refiere a los EGRESOS por tratarse de la genérica "inversión de las rentas nacionales". AL PRESUPUESTO se refiere el somero comentario del aparte g). Los otros apartes b) y c) sobre los principios de LEGALIDAD y de su derivado RESERVA LEGAL, comentan aspectos de relevante importancia que no son exclusivos de la actividad financiera, sino que se encuentran en las más auténticas manifestaciones del Derecho Público. Conforme a tales principios no podrá tomarse ninguna decisión estatal que no se base en una norma general anteriormente promulgada y por extensión, que no podrá tomarse decisión alguna, ante la inexistencia de norma expresa.

La actividad financiera produce fuertes repercusiones, desde un punto de vista económico, extendiendo sus efectos a todas las esferas de la producción y del consumo. A pesar de que, como ha quedado indicado, tales efectos son en su mayor parte de relevancia económica, resulta también de interés evidente un por lo menos somero conocimiento de tales efectos para el conocimiento científico y para la acción legislativa en la materia.

JURISPRUDENCIA:

Proyecto de ley: Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional Fiscal y por Programas para 1990

[Sala Constitucional]⁴

Texto del extracto:

Con fundamento en el inciso b) del artículo 10 de la Constitución Política, en relación con los artículos 96 a 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se formula la referida consulta sobre los artículos 18, 24, 25, 28, 39, 42 y 44 del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional Fiscal y por Programas para el año mil novecientos noventa, los cuales se encuentran incluidos en el Capítulo de "Normas de Ejecución del Presupuesto", en la Sección V titulada "Disposiciones sobre Situaciones Apremiantes y de Interés Social". Se apuntan como infringidos los artículos 10, 121, inciso 1) y 123 a 129 de la Constitución Política "en lo referente al procedimiento de creación de las leyes...". Los motivos concretos en que se fundamenta la consulta son los siguientes:

"Desde hace bastante tiempo la Asamblea Legislativa ha recurrido a un procedimiento de legislación totalmente anormal a través de los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios de la República. Este procedimiento consiste en incluir dentro del mismo las llamadas normas atípicas, que como su nombre lo dice, resultan de la inclusión dentro del presupuesto de normas que no tienen ninguna relación con la materia de ejecución presupuestaria. Estas normas nacen cuando el legislador deroga, modifica, interpreta o incluso en muchos casos, hasta llega a crear leyes ordinarias dentro del presupuesto.

Con esto queremos resaltar la evidente violación a uno de los fines fundamentales del Derecho como lo es la seguridad. Son dos las direcciones que podemos seguir en cuanto a la seguridad como fin del Derecho. La primera de ellas es la seguridad en las relaciones jurídicas entre particulares y la segunda, que es la que realmente nos interesa, es la que se refiere a la seguridad del ciudadano frente al Poder del Estado. Es aquí donde el derecho sirve de límite al Poder del Estado controlando su ejercicio.

Para poder comprender mejor esta finalidad del Derecho es necesario distinguir varios niveles. Entre ellos destacamos la publicidad de las leyes y proyectos de ley, requisito que se considera necesario para su validez y que en Costa Rica permite que se abran foros de discusión en torno al tema respectivo. Esto por cuanto la publicidad no es un capricho del Estado, sino todo lo contrario, lo que se busca es proteger los intereses del ciudadano.

No es concebible que la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo constante y permanentemente violen la Constitución Política. Mucho menos lógico que los representantes del pueblo, que hemos sido electos popularmente demos ese irresponsable espectáculo al fomentar estas prácticas indecorosas.

Con la eliminación del uso de las normas atípicas dentro de la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo tiene que prescindir de los vetos parciales y con ello los dos poderes ajustan su acción a lo que manda el ordenamiento jurídico y es precisamente ese respeto al orden jurídico y por sobre todo a nuestro Estado de Derecho, lo que nos motiva hoy la necesidad de realizar esta consulta de constitucionalidad...".

Sin entrar por ahora a considerar individualmente cada una de las "normas generales", sobre las cuales versa la consulta, es

necesario plantear el problema de las llamadas disposiciones generales que se han introducido en las diferentes leyes de presupuesto de la República. Valga iniciar el tema destacando que ya desde años atrás, y ante los llamados recursos de inconstitucionalidad, la Corte Plena resolvió reiteradamente la declaratoria de inconstitucionalidad de varias normas atípicas tramitadas en leyes de presupuesto. La inclusión de disposiciones no presupuestarias en las leyes de presupuesto, se ha considerado que viola los preceptos constitucionales que se refieren a la atribución o competencia de la Asamblea Legislativa para dictar las leyes, reformarlas, etcétera y las que otorgan competencia o legitimación para dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Nos referimos en particular a los incisos 1) y 11) del artículo 121 y a los numerales 123 a 128 y 176 a 180 de la Carta Fundamental.

Esta Sala estima que es enteramente procedente que se incluyan "normas generales" en las leyes de presupuesto, siempre y cuando ellas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa, o lo que es lo mismo decir, a la ejecución del presupuesto. Lo que no es posible incluir en las leyes de presupuesto son las normas que no tienen ese carácter. ya que ellas deben regularse por lo dispuesto para las leyes comunes u ordinarias como se verá luego. Si bien el artículo 105 de la Constitución Política, dispone entre otras cosas, que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega por medio del sufragio en la Asamblea Legislativa, es en los incisos 1) y 11) del artículo 121 de la Carta Política que se distingue entre dos diferentes modos y formas de legislar según corresponda a la materia de que se trate. El primer texto atribuye de manera exclusiva al Poder Legislativo la potestad de "Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones ". Por su parte el inciso 11) atribuye también de

manera exclusiva al citado Poder la potestad de "Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República". Como podrá observarse la atribución del inciso primero constituye una potestad muy amplia que atañe en general a las leyes ordinarias o comunes, en tanto que la del inciso 11) es de carácter especial cuyo desarrollo se contempla en los artículos 176, 177, 178, 179 y 180 en relación con el numeral 125 in fine que impide al Poder Ejecutivo el veto en materia de legislación presupuestaria. Es así, que si la Constitución contempla por separado esas facultades, es porque se trata de actos legislativos de diferente naturaleza y contenido, aunque el presupuesto sea una ley formal y material y las demás leyes deban tener también ese carácter.

Establece el artículo 176 de nuestra Constitución, entre otras cosas que "el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública durante el año económico. El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre". Con fundamento en los artículos 177 y siguientes de la Constitución se profundiza más en los procedimientos especiales que el Poder Ejecutivo y el Congreso deben observar en la tramitación de dicha ley. Lo mismo ocurre en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. Es por todo ello que esta Sala concluye en el sentido de que el presupuesto de la República es una ley formal y material pero especial por la materia que la constituye y por el procedimiento ya comentado. De los textos antes citados se desprende que la competencia o legitimación que constitucionalmente se atribuye a la Asamblea Legislativa sobre tan importante materia, es para fijar en los presupuestos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública con las modalidades que para sus modificaciones y para presupuestos extraordinarios la misma Constitución señala. No puede en consecuencia, el Poder Legislativo bajo la potestad

presupuestaria que se apunta, regular materias de diferente naturaleza o contenido a esa especialidad. Lo expresado es congruente con la atribución exclusiva del Poder Ejecutivo de elaboración del proyecto de presupuesto ordinario y la iniciativa de sus modificaciones y de los extraordinarios, así como la de la Asamblea Legislativa en cuanto a su dictado, además, con la modalidad ya analizada de que el Poder Ejecutivo no tiene atribución de veto sobre su aprobación, a tenor del numeral 125 de la Carta Fundamental. Por su parte, en el Capítulo Tercero del Título Noveno de la Constitución Política se observa -como matices totalmente diferentes a lo que ocurre en la formación de las leyes de presupuesto-, que en el trámite de las leyes, durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para su presentación corresponde a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo, por medio de los Ministros de Gobierno; a su vez todo proyecto de ley votado por la Asamblea, puede no ser aprobado por el Poder Ejecutivo, utilizando la facultad constitucional de veto, pudiendo basarse este último en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea, en cuyo caso esta última enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo. De la misma manera, con base en los artículos 33 y siguientes del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, los proyectos de ley son publicados en el diario oficial "La Gaceta" como parte del trámite para la formación de las leyes. Se aprovecha para apuntar también, que conforme con los textos constitucionales ya comentados y a los artículos 75 y siguientes del reglamento supracitado, la preparación del proyecto de presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo el que deberá presentarlo a la Asamblea Legislativa a más tardar el primero de setiembre de cada año y la Ley de Presupuesto Ordinario deberá estar aprobada definitivamente antes del treinta de noviembre del mismo año, a cuyos efectos el Reglamento establece fechas específicas límite para su aprobación

en primero, segundo y tercer debates. Tales peculiaridades en la tramitación deben hacerse resaltar para los fines de diferenciación que en cuanto a la formación de las leyes ordinarias se refiere. En consecuencia, las "normas generales" que se incluyen en el presente Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional Fiscal por Programas para el año de mil novecientos noventa y que de su análisis particular en esta consulta, se determine que se refieren a materia no presupuestaria, contraviene las normas constitucionales y reglamentarias de repetida cita en cuanto desbordan las atribuciones de la Asamblea Legislativa en el trámite del presupuesto de la República (artículos 10 y 121, inciso 22) de la Constitución Política y artículos 2o., 73, inciso c) y 96 a 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). De seguido, la Sala se pronunciará sobre cada una de las "normas generales" consultadas.

Se formula consulta sobre el artículo 18 que corresponde al Capítulo de "Normas de Ejecución del Presupuesto", en la Sección V titulada "Disposiciones sobre Situaciones Apremiantes y de Interés Social". Dicho numeral señala lo siguiente:

"Con el objeto de hacer efectivo el acuerdo suscrito entre la Empresa Concesionaria Consorcio Poder del Mar (Costa Rica), Sociedad Anónima, y el Ministerio de Hacienda, se autoriza la importación libre de toda clase de impuestos, tasas, sobretasas, derechos y timbres, de repuestos o maquinaria que sean necesarios para la explotación de la Red Frigorífica Nacional (REFRINA), los cuales pasarán a ser propiedad del Ministerio de Hacienda".

Señala el artículo 121, inciso 13) de la Constitución Política que es atribución de la Asamblea Legislativa "Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales". La presente "reserva de ley", es desarrollada por el artículo 5º del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, el cual en términos

generales estipula que sólo la ley puede, crear, modificar o suprimir tributos definir el hecho generador de la relación tributaria, otorgar exenciones, reducciones o beneficios, establecer privilegios, etcétera. No cabe la menor duda que conforme con lo expuesto en los considerandos anteriores y en este, se requiere de una ley ordinaria para que se puedan otorgar los beneficios a que se contrae la norma presupuestaria objeto de pronunciamiento.

Cabe entonces concluir, que el citado artículo 18 constituye una norma de las llamadas atípicas, y por lo tanto no puede figurar como disposición general en el citado proyecto de presupuesto ordinario de la República, ya que con ello se rebasa la competencia legislativa específica en materia presupuestaria

La consulta se dirige también sobre el artículo 24 del mismo presupuesto ordinario, y contiene ocho numerales o incisos que atienden problemas diferentes. El aparte uno dispone lo siguiente:

"Autorízase al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y a las empresas del Estado para que colaboren, en la medida de sus posibilidades, en la construcción de las instalaciones deportivas destinadas a los Juegos Deportivos Nacionales San Ramón 90.

Asimismo, se autoriza al Sistema Bancario Nacional, al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, a las entidades autónomas y semiautónomas, y a las empresas estatales, a fin de que hagan donaciones para estos juegos nacionales."

Esta norma, al igual que la anterior no es de ejecución presupuestaria por lo que también se encuentra afectada por los mismos vicios constitucionales ya expuestos en los párrafos precedentes. En resumen, esta norma, debe ser tramitada como ley ordinaria en atención a la legitimación del Poder Legislativo

previsto en el inciso primero del artículo 121 y 123 y siguientes de la Constitución Política; pues con ella se tiende a remover obstáculos legales o prohibiciones para que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, las empresas del Estado, el Sistema Bancario Nacional, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y las demás entidades autónomas y semiautónomas puedan contribuir a la construcción de las instalaciones deportivas y hacer donaciones a los Juegos Deportivos Nacionales San Ramón 90.

El inciso dos del referido artículo 24 dispone expresamente:

"Autorízase al Ministerio de Agricultura para que disponga de un cuarenta por ciento (40%) del superávit producido anualmente en los presupuestos de ingresos de las cuentas creadas por leyes especiales (Ley de Sanidad Vegetal, No. 6248, y Ley de Pesca, No. 5775). Estos fondos se utilizarán para reforzar los gastos operativos de los programas productivos del Ministerio citado. La fiscalización y el control de dichos gastos estarán a cargo de la Contraloría General de la República."

Nos encontramos en presencia de otra disposición de carácter no presupuestario, pues varía el destino de los fondos que se establecen en las Leyes de Pesca y de Sanidad Vegetal, allí especificados. Nos referimos concretamente a los artículos 8o., 9o. y 10 de la Ley de Pesca y a los numerales 43 y siguientes de la Ley de Sanidad Vegetal, esta última reformada por la número 6248 de 2 de mayo de 1978

El párrafo tres del comentado artículo 24 establece lo siguiente:

"Autorízase al Ministerio de la Presidencia y a la Dirección General de Servicio Civil, para que puedan solicitar un crédito, con cualquiera de los bancos del Sistema Bancario Nacional, o con cualquier otra entidad financiera pública, hasta por un monto de

setenta y cinco millones de colones (¢ 75.000.000), a un plazo no menor de cinco años, con el objeto de que puedan adquirir un edificio propio para la Dirección General de Servicio Civil.

A su vez, se autoriza al Estado para que con base en el avalúo de la Tributación Directa, se utilice el terreno inscrito en el Registro Público, partido de San José, tomo 1930, folio 97, número 186930, asiento 2, propiedad de la Dirección General de Servicio Civil, como parte del pago del edificio que esta adquiera.

La adquisición del edificio y la venta del terreno aquí indicados estarán sujetas a las disposiciones de la Ley de la Administración Financiera de la República."

La disposición supratranscrita tampoco tiende a la debida ejecución del presupuesto en el que se inserta. De la lectura de la misma se desprende con facilidad que se trata de materia que es objeto natural de las leyes ordinarias, que precisamente puede culminar, -tratándose del uso del crédito público-, en la aprobación legislativa a que se contrae el inciso 15) del artículo 121 de la Constitución Política.

El inciso cuarto del artículo 24 establece:

"Autorízase a la Refinadora Costarricense de Petróleo, para que suscriba toda la documentación que sea necesaria, a efecto de que adquiera bienes muebles e inmuebles y servicios, con dinero del Fondo de Ahorro, Préstamos, Vivienda y Garantía de la Refinadora Costarricense de Petróleo, conforme lo acuerde la Junta Directiva del Fondo. Los bienes se traspasarán a favor de dicho Fondo en el momento en que este cuente con la personalidad jurídica correspondiente. Siendo esos recursos de los trabajadores, no se necesitarán las autorizaciones que ordinariamente RECOPE exige. (Moc. 46-9-49)."

Voto 121-89 (parte 2 de 2) CONSULTA LEGISLATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD

Una vez más, se concluye en que esta tampoco es una norma de carácter presupuestario y por ende está afectada por los mismos vicios de inconstitucionalidad que se han expuesto. La génesis u origen de dicha norma se observa a los folios 04406, 04407 y 04408 de las actas de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios. Con esta disposición, se pretende legislar para solucionar el problema de falta de personería que tiene el Fondo de Ahorro, Préstamos, Vivienda y Garantía de la Refinadora Costarricense de Petróleo.

El inciso cinco del tantas veces citado artículo 24 dice lo siguiente:

"Autorízase a las instituciones y empresas públicas para que colaboren con la Federación Costarricense de Ciclismo, en la medida de sus posibilidades, para la celebración de la Vigésimoquinta Vuelta Ciclística a Costa Rica. (Moc. 82- 7- 52)."

Esta norma tiene un contenido similar a la ya analizada del inciso primero de este mismo artículo. Como allí se dijo, el trámite de la ley ordinaria es el previsto por la Constitución para estos casos. Con este texto se persigue crear una excepción legal para que las instituciones y empresas públicas que tienen prohibición para colaborar en diferentes formas, lo puedan hacer a través de esta autorización.

El párrafo seis del artículo 24 establece lo que sigue:

"Autorízase a las municipalidades del país para que les condonen las multas por mora y los intereses por concepto de tributos municipales, a los contribuyentes que adeudan esos tributos, y los

cancelen en un plazo que vencerá el 31 de marzo de 1990, a partir de la vigencia de esta ley. (Moc. 165-22-60)."

Dispone el artículo 81 del Código Municipal que las municipalidades no podrán exonerar, total o parcialmente, el pago de cualquier impuesto, contribución o tasa que deban recaudar, excepto con autorización legislativa. El artículo 82 del mismo cuerpo normativo regula el sistema de multas por atraso en el pago, así como el cargo de intereses al dos por ciento mensual sobre la suma adeudada. El artículo 86 hace responsables a los funcionarios municipales que dejaren prescribir el cobro de los mencionados tributos. Como podrá comprenderse, estamos en presencia de un problema que debe resolverse a través del trámite de legislación ordinaria y no por norma presupuestaria como se pretende (artículo 121, inciso 13) de la Constitución Política).

Dispone el inciso siete del artículo 24 lo siguiente:

"Autorízase al Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) para que, de sus propios recursos en el presupuesto de 1990, destine cinco millones de colones (₡ 5.000.000) para obras de infraestructura comunal en el cantón de Esparza. Este programa será ejecutado mediante un convenio cooperativo con la Municipalidad de Esparza. (Moc. 124-4-55)."

Este texto, afecta disposiciones legales que rigen el funcionamiento administrativo del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico. Remueve los obstáculos legales que puedan existir para que se destinen los indicados fondos a obras de infraestructura comunal en el cantón de Esparza. Se trata en consecuencia de una norma más no presupuestaria y que por lo tanto desborda las atribuciones de la Asamblea en el trámite del presupuesto de la República.

El inciso ocho y último del artículo 24 dispone lo siguiente:

"Autorízase al Departamento Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo para que cancele las deudas pendientes a los pensionados de comunicaciones con motivo de la aplicación de la resolución de la Dirección General del Servicio Civil, No. DG-001 del 4 de enero de 1983, correspondiente a los años 1983, de 1984 y de 1985 para lo cual, el Departamento citado deberá presupuestar las sumas correspondientes.

Con el propósito de darle contenido presupuestario a este pago, la Junta Filatélica de Costa Rica realizará una emisión de sellos postales que se destinará prioritariamente a atender el pago de dichas sumas y el remanente se destinará a la Junta Administrativa de la Dirección Nacional de Comunicaciones. (Moc. 128-49-65)".

Constituye esta otra disposición ajena al presupuesto ordinario de la República, que crea una excepción al destino de los fondos producto de las emisiones de sellos postales, según lo regula la ley No. 5870 de 11 de diciembre de 1975. Asimismo hace una excepción en cuanto a las facultades que dicha legislación ordinaria otorga a la Junta Filatélica de Costa Rica. Habida cuenta, además, que es la Tesorería Nacional la única que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado (artículo 185 de la Constitución Política).

La consulta de constitucionalidad que se evacúa, se dirige también al artículo 25, cuyo contenido genérico son las exoneraciones que a continuación se detallan:

"1.- Exonérase de todo impuesto, tasas y sobretasas, al Colegio Técnico Profesional Agropecuario de Pejibaye de Pérez Zeledón, para que adquiera un vehículo tipo rural, Toyota pick up, de dos toneladas, modelo 1990, para que sea utilizado en los diferentes

proyectos de desarrollo agropecuario.

2.- Exonérase a la Asociación Deportiva Ramonense del pago de todo tipo de impuestos, por la compra de elementos prefabricados de concreto para graderías y de materiales de construcción que serán destinados para la construcción del estadio municipal.

3.- Exonérase a la comisión organizadora de los Juegos Deportivos San Ramón 90 del pago de todo tipo de impuestos, tasas y sobretasas, para la construcción de instalaciones deportivas.

4.- Autorízase a la Municipalidad del cantón central de San José para que exonere del pago de tasas municipales a las asociaciones de desarrollo de la comunidad.

5.- Autorízase a la Asociación de Aldeas SOS de Niños de Costa Rica, cédula jurídica número 3-002-045258-11, para que compre, libre de todo tipo de impuestos, tasas y sobretasas, y exento de los derechos de inscripción, un vehículo tipo pick up, con motor 1 200 cc, modelo 1990, de tres cuartos de tonelada y con capacidad para dos personas, el cual será utilizado para cubrir las necesidades de dicha asociación. (Moc. 161-20-60).

6.- Los duplicados y las renovaciones de cédulas de residencia de los indígenas guaimíes residentes en Costa Rica, que se emiten al amparo de la ley No. 7024 del 17 de marzo de 1986, estarán exentos del pago de derechos y timbres y de cualquier cargo adicional por derechos pendientes. (Moc. No. 164).

7.- Exonérese a la Fundación "Alter Christus", con cédula jurídica No. 3-006-094280-35, conocida como Fundación Hogares Magdalenos, del pago de todos los impuestos, tasas y sobretasas por la compra de un vehículo tipo microbús Toyota Hiace Commuter de quince pasajeros y con un cilindraje de 2 000 cc. El vehículo servirá

para el transporte de personas discapacitadas al centro de rehabilitación y de sus hijos a la guardería (149-1-67).

8.- Exonérese de todo tipo de impuestos, tasas, sobretasas y derechos de inscripción a la Asociación de Padres de Niños con Parálisis Cerebral, para la compra de un vehículo tipo microbús, marca Toyota capacidad doce personas de 2 000 cc (Moc. 160-50-65)."

El inciso 13) del artículo 121 de la Constitución Política, atribuye de manera exclusiva a la Asamblea Legislativa establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales. Este principio denominado reserva de ley o legalidad tributaria atañe a la facultad originaria de establecer los tributos que deben pagar los contribuyentes. De allí se deriva a su vez el principio contenido en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios en cuanto a que solo por ley pueden otorgarse exenciones, reducciones o beneficios de esta índole (artículo 5º de dicho cuerpo normativo). La competencia legislativa como se ha esbozado en los considerandos anteriores, corresponde ejercerla sobre esta materia por la vía del procedimiento de la ley ordinaria y nunca como norma presupuestaria. Así las cosas, todas las normas contenidas en el artículo 25 por no ser de carácter presupuestario infringen los textos constitucionales ya analizados y el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.

También se consulta sobre el artículo 28 cuyo texto se transcribe seguidamente:

"Derógase el numeral 98 del artículo 28 de la Ley de Modificación del Presupuesto Nacional para 1989, No. 7131 del 16 de agosto de 1989. (Moc. 10-10-44)."

La norma supratranscrita lo que hace es derogar otra norma de presupuesto y en tal razón no puede ser inconstitucional. La Sala agrega que este pronunciamiento no ha de entenderse en el sentido de que la primitiva norma necesariamente mantiene su vigencia.

De la misma manera que en los casos anteriores, se cuestiona el artículo 39 de las disposiciones generales presupuestarias de comentario y cuyo texto dice así:

"Para la adquisición de medicamentos, materiales, instrumental y equipo para los servicios médico-hospitalarios, se autoriza a la Caja Costarricense de Seguro Social para que contrate en forma directa, hasta por la suma de cinco millones de colones (¢ 5.000.000.00). Cuando el monto por contratar exceda de esa suma y sea hasta por veinticinco millones de colones (¢ 25.000.000,00), inclusive, podrá contratar mediante licitación privada y lo hará mediante licitación pública cuando el monto de la contratación exceda de dicha suma.

Los respectivos contratos estarán sujetos al trámite de aprobación por parte de la Contraloría General de la República, la que deberá pronunciarse en un plazo de treinta días hábiles a partir de su recepción. Transcurrido ese plazo sin que exista pronunciamiento del ente contralor, la Caja Costarricense de Seguro Social podrá proceder según su criterio.

La Contraloría General de la República podrá elevar los montos de la contratación indicados de oficio cada dos años, mediante acuerdo que publicará en el diario oficial "La Gaceta" y conforme con un promedio de índices de inflación del Banco Central de Costa Rica durante el período correspondiente. (Moc. 20-4-46)."

Según se desprende de las actas de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios números 4409 a 4414, por necesidades

institucionales de la Caja Costarricense de Seguro Social, se aumentan los montos pecuniarios de la contratación administrativa y se autoriza a elevarlos periódicamente a la Contraloría General de la República. Lo anterior significa hacer una excepción y por tanto una modificación legal respecto a las reglas sobre contratación que contempla la Ley de la Administración Financiera de la República y el Reglamento de la Contratación Administrativa. Es obvio que la modificación de esa legislación ordinaria no puede hacerse válidamente a través de una norma presupuestaria, ello en vista de las múltiples razones que ya se han dado.

El artículo cuarenta y dos, que es también objeto de consulta establece lo siguiente:

"A partir del 1o. de enero de 1990, y hasta el 31 de diciembre de 1990, se prorroga la vigencia de las exenciones tributarias establecidas en la cláusula III del contrato aprobado por la ley No. 1842 del 24 de diciembre de 1954, reiteradas en la ley No. 2038 del 26 de julio de 1956. (Moc. 130-25-60)."

Este es un caso más de norma de carácter no presupuestario, pues modifica legislación ordinaria que solo por esta vía puede hacerse. Al igual que en las situaciones precedentes, se violan los principios constitucionales y de reglamento ya comentados.

Finalmente se consulta sobre el artículo cuarenta y cuatro, el cual establece lo siguiente:

"Los programas del título 107 del Ministerio de Relaciones Exteriores incluidos en la presente ley, no deberán ser afectados por la ley No. 7106 del 4 de noviembre de 1988. Tampoco serán afectados por la precitada ley los programas de otros ministerios que requieran los servicios de profesionales en Derecho. (Moc. 199-26-65)."

La ley No 7106 de 4 de noviembre de 1988 es la Ley Orgánica del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas, en cuyo contenido se brinda protección legal a los profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales incorporados como miembros activos al Colegio. Tales prerrogativas están referidas a que puedan desempeñar cargos profesionales en la Administración Pública. La norma general de presupuesto que se comenta tiende a crear excepciones a dicha legislación ordinaria, razón por la cual no es de carácter presupuestario.

Por todas las razones hasta aquí formuladas, la Sala evacúa la presente consulta de constitucionalidad, haciendo declaración formal sobre las siguientes conclusiones:

a) Que con excepción de lo dicho en cuanto al artículo 28, las restantes "normas generales" junto con sus respectivos incisos, que se incluyen en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional Fiscal y por Programas para el año de mil novecientos noventa, se refieren a materia no presupuestaria, por lo que su tramitación en la indicada ley de presupuesto resulta contraria con lo dispuesto en el inciso II) del artículo 121, y en el 176 al 180 de la Constitución Política y por no ajustarse a lo que se establece en el inciso 1) de dicho artículo 121 en relación con el 123 al 129 de la misma Carta Fundamental en este último caso en cuanto tocan materia que desborda las atribuciones de la Asamblea Legislativa al tramitar y dictar el presupuesto de la República. Similar violación se produce en lo que respecta a los textos legales ya comentados del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.

Presupuesto: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2000

Conceptos de Presupuesto ordinario y extraordinario

Principios Constitucionales de Equilibrio Financiero

[Sala constitucional]⁵

Texto del extracto:

Los conceptos de presupuesto ordinario y presupuesto extraordinarios. Los conceptos "presupuesto ordinario" y "presupuesto extraordinario" hacen alusión a los mecanismos mediante los cuales el Estado va a financiar sus gastos. Así, presupuesto ordinario es la totalidad de las rentas provenientes de fuentes perennes, que no se agotan con el fin de un determinado ejercicio económico, sino que están -en situaciones normales- regular y constantemente a disposición de la Hacienda Pública (como por ejemplo, los fondos provenientes de los diversos tributos, tasas, explotación de bienes de dominio privado, etc.) En contrapartida, el presupuesto extraordinario se refiere a los ingresos probables que el Estado va a recibir por concepto de crédito público y otras fuentes de difícil proyección (endeudamiento interno o externo; donaciones a su favor; excedentes en la recaudación no previsibles; venta de activos producto de procesos de privatización, etc.) Podría entonces concluirse este punto señalando que el presupuesto siempre se refiere a la fuente de ingresos, no así al destino final que vayan a tener los recursos recibidos. Esta Sala, en sentencia número 06859-96, de las catorce horas cuarenta y dos minutos del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y seis,

consideró lo siguiente al respecto:

" V.- SOBRE EL CONCEPTO Y ALCANCES DE LA LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO: La Sala ha dicho, reiteradamente, que la Ley de Presupuesto es una ley en sentido formal y material, pero de una naturaleza especial, excepcional, y, por ende, no puede, válidamente, contener "materia no presupuestaria", ni suplir la legislación ordinaria, ni afectarla. De una primera y superficial lectura de los textos, parecería que la Constitución hubiera querido denominar "Presupuesto Ordinario de la República" al que se dicte, en general, para el siguiente ejercicio económico, y "Extraordinarios" a los que se emitan en el curso del mismo; y así, algunos miembros de la propia Asamblea Nacional Constituyente de 1949, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la Corte Suprema de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, hasta 1989, han dado por supuesta esta errónea concepción, la cual resulta, más que errónea, inclusive contradictoria con las normas y principios constitucionales, interpretados armónicamente y en su contexto. Ciertamente, el artículo 176 constitucional sólo alude, en su texto, al "presupuesto ordinario de la República ", que, al final, llama incluso " presupuesto de la República ", a secas, como si ambos conceptos fueran sinónimos, pero del todo no lo son, porque también son "presupuestos de la República" los "extraordinarios" a que alude el artículo 177 párrafo 4º de la misma Constitución. La verdad es que hay, conforme al Derecho de la Constitución en su conjunto, dos clases diferenciadas de Presupuestos de la República: el "Ordinario", así, en singular, que comprende el que podemos llamar "General", que se aprueba para el siguiente ejercicio anual, junto con las reformas que se le introduzcan después y que serán sólo eso: "reformas al Presupuesto Ordinario", pese a que, como se dijo, la dicha tradición de equívocos haya dado y continúe dando en llamarlas, con frecuencia, "presupuestos extraordinarios", y los "extraordinarios", cuantos sean

necesarios, y sus reformas. Uno y otros constitucionalmente definidos, no de acuerdo con su trámite, ni con la oportunidad de su presentación por el Poder Ejecutivo o de su aprobación por la Asamblea Legislativa, ni siquiera con el contenido de los egresos que autorizan -aunque éstos sí tengan importancia, como se dirá-, sino por el origen de los ingresos con los cuales se vayan a financiar: si éstos son ordinarios, corrientes o permanentes, como los tributarios y, en general, las rentas del Estado, entonces se tratará del Presupuesto Ordinario; si los ingresos son extraordinarios, como los empréstitos, en general, se tratará de Presupuestos Extraordinarios. Por esto mismo, la tradición en Costa Rica fue, durante los primeros lustros de vigencia de la Constitución de 1949, que el Poder Ejecutivo presentara, en setiembre, y la Asamblea Legislativa aprobara, en noviembre de cada año, dos Presupuestos, conjuntamente, el Ordinario y el Extraordinario, para el siguiente ejercicio económico. Lo que ha ocurrido después es que, sencillamente, se han venido involucrando ambos en un solo documento, llamado "Presupuesto Ordinario y Extraordinario" -lo cual en sí no plantearía problema constitucional, de conformidad con lo que se dirá-, sólo que, además, sin desglosar cuáles gastos serán financiados con cuáles ingresos, haciendo prácticamente imposible determinar cuándo y cuántos de los egresos, de una u otra índole, se pretenden cubrir con qué clase de ingresos."

La ordinariedad de los gastos autorizados por la Ley de Presupuesto. Por otra parte, los gastos que la Ley de Presupuesto autoriza son generalmente ordinarios, pues cualquier aplicación de fondos públicos en la cobertura de bienes o servicios de interés general debe ser considerada como ordinaria, con excepción de los requeridos para afrontar situaciones de emergencia, de índole marcadamente excepcional. Los gastos, además, pueden ser clasificados siguiendo otros criterios, tales como el económico, que diferencia entre gastos corrientes, correspondientes a la

erogación por la compra de bienes y servicios no capitalizables, que por lo tanto en nada incrementan el patrimonio público; y gastos de capital, definidos como aquellas erogaciones para la inversión real, financiera y directa, para la adquisición de bienes de capital que significan un incremento en el patrimonio público. Otro criterio de clasificación de los gastos puede serlo aquel que tome en cuenta el objeto del gasto; siguiendo esta tipología, las erogaciones públicas pueden ser clasificadas en: servicios personales (salarios, cargas patronales, etc.), compra de materiales y suministros; de maquinaria y equipo; compra de bienes inmuebles; etc. La Constitución Política, respecto de este tema, no hace distinción alguna, dejándole a las normas a ella subordinadas la definición de tales conceptos y la regulación de su régimen jurídico, aspecto que será analizado más adelante, al tratar del tema de la financiación de los diferentes tipos de gastos.

Sobre el principio constitucional de equilibrio presupuestario. El principio de equilibrio presupuestario ordena al Estado, por medio de los órganos encargados de elaborar el proyecto (Poder Ejecutivo) y aprobar el Presupuesto (Poder Legislativo), a producir un instrumento donde el importe de los gastos autorizados sea igual al total de los gastos previstos (artículo 176 de la Constitución Política). Dicho dispositivo constitucional dispone lo siguiente:

"Artículo 176.- El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.

Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.

El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre."

La propia Constitución reconoce la legitimidad de la existencia de superávit en las cuentas públicas destinadas a cubrir gastos corrientes, pero rechaza la posibilidad de que ocurra déficit en dicha cuenta. Lo anterior tiene la clara finalidad de impedir que el Estado asuma compromisos presupuestarios sin contar con los recursos necesarios para hacerle frente a las erogaciones, propiciando así la salud fiscal de la Hacienda Pública. Sobre el principio constitucional de equilibrio presupuestario, ha dicho con anterioridad esta Sala:

"VI.- ANUALIDAD, UNIVERSALIDAD Y EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO: Basta con observar lo dispuesto, particularmente, en los artículos 176, 177 y 180 de la Constitución, 178 y 179 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente -en concreto, las # 162 y # 163, de 6 y 7 de octubre de 1949, tomo III, págs. 417ss. y 434ss.-, para confirmar que, en el desarrollo de esa enorme conquista del Estado Democrático de Derecho, la exclusividad de la autorización parlamentaria de los ingresos y de los gastos públicos, los tres grandes principios que gobiernan esta materia son los de "anualidad", "universalidad" y "equilibrio" del Presupuesto Nacional, conforme a los cuales, por su orden, el Presupuesto se emite para un ejercicio económico anual, comprende todos los ingresos previstos y todos los gastos autorizados del Estado -y no sólo de la "administración pública", como dice, con ligereza, el artículo 176 de la Carta Fundamental-, y los segundos -gastos autorizados- no pueden exceder, en ningún caso, de los primeros -ingresos previstos-.

De estos principios derivan dos consecuencias fundamentales, a saber:

a) La de que no puede el Poder Ejecutivo omitir uno solo de los recursos previsibles ni de los gastos previstos, en el momento de la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto que debe someter a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1º de setiembre, para el siguiente ejercicio económico anual; si no lo hiciere, no podría válidamente utilizar ninguno de los recursos ni desembolsar uno solo de los gastos omitidos. Lo cual no significa, desde luego, que la Asamblea, en el ejercicio de sus potestades constitucionales de aprobación o desaprobación, no pueda, ya cambiar el destino de cualquiera de las partidas propuestas, ya, sencillamente, rebajarla o suprimirla, con lo cual dejaría, por definición, un excedente de ingresos no presupuestado, que el Poder Ejecutivo podrá volver a proponer mediante la correspondiente reforma al Presupuesto Ordinario o al Presupuesto Extraordinario, según corresponda.

b) La de que, si bien nada se opone a que gastos extraordinarios se financien con recursos ordinarios -si sobraran parte de ellos-, lo inverso, pretender financiar gastos ordinarios, corrientes o permanentes con recursos extraordinarios, sí resulta inconstitucional, porque equivale a desconocer el principio de la "anualidad" del Presupuesto.

VII.- Hechas las consideraciones anteriores, se debe, en primer lugar, analizar si el hecho de que el Proyecto de Presupuesto esté desbalanceado -en el sentido de contener mayores ingresos que egresos y, por ende, ingresos cuyo gasto no ha sido autorizado- es contrario al Principio de Equilibrio y a lo dispuesto en los artículos 9, 121 inciso 11), 176 y 178 de la Constitución Política, según se consulta. Ya este Tribunal Constitucional, en otra ocasión, se refirió al tema. Así, en cuanto al Principio de Equilibrio del Presupuesto y la emisión de bonos de la deuda interna para financiar el Presupuesto, esta Sala, en el

Considerando XVI de la sentencia N° 7598-94, de las once horas dieciocho minutos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, expresó:

"La emisión de bonos de Deuda Interna debe analizarse en relación con el concepto que se tiene del presupuesto y con los límites que la Constitución impone a los órganos encargados de elaborarlo, aprobarlo, ejecutarlo y liquidarlo. La Sala en la resolución No. 760-92 de las 15:15 horas del 11 de marzo de 1992, señaló:

"...El artículo 176 de la Constitución Política expresa que el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico. El concepto de presupuesto ordinario ha evolucionado a tal punto que actualmente se entiende, no solo como un documento jurídico contable, sino como un instrumento técnico organizador de la economía del Estado, consolidándose así su función de plan y control. Es importante observar, de conformidad con el artículo 176 constitucional, que el presupuesto se presenta como un acto de mera previsión o cálculo contable de los ingresos, mientras que respecto a los egresos públicos, mantiene el triple efecto: autorización del gasto público, limitación de la cantidad a gastar, fijación del destino que haya de darse a los créditos aprobados en el presupuesto... Todo lo expuesto da una idea clara de la naturaleza del presupuesto como proyección de ingresos que cubra los gastos autorizados de la Administración Pública, por lo que consiste en una expresión de términos contables del plan de acción del Gobierno para un período determinado..."

De lo manifestado por la Sala se desprende que el Presupuesto Nacional no sólo constituye un documento jurídico contable, sino la expresión de un plan por medio del cual se pretende organizar económicamente a un sector del Estado, entiéndase la Administración Central, en un período determinado. Congruente con

lo anterior se tiene el hecho de que tanto la iniciativa en las leyes de presupuestos ordinarios y extraordinarios, como la preparación de sus proyectos, corresponde al Poder Ejecutivo (artículos 140, inciso 15, 177 y 180 de la Constitución Política y 35 de la Ley de la Administración Financiera de la República), potestad que no se ve afectada por la facultad que el artículo 179 de la Constitución otorga a la Asamblea Legislativa para aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo, siempre que señale los ingresos que han de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos. En este sentido, el presupuesto resulta de la aprobación que el Poder Legislativo otorga a la proposición que le formula el Ejecutivo de la forma en que pretende administrar y distribuir los fondos públicos durante un año. Desde esta perspectiva es propio del Poder Ejecutivo, como parte de las atribuciones que le competen, resolver la forma en que va a proveer el financiamiento de los gastos del Estado y dentro de los límites que la Constitución impone a los órganos que intervienen en el procedimiento de aprobación de la ley de presupuesto y de su posterior ejecución y liquidación, no hacen referencia a una determinada forma de financiar el gasto público, sino que, determinan las competencias de cada órgano, estableciéndoles formas y plazos para su actuación y plantean como única exigencia, en relación con el contenido material del presupuesto, lo que se conoce como el principio de equilibrio financiero, que determina que el monto de los gastos presupuestados no podrá exceder el de los ingresos probables. Es decir, a nivel constitucional al Poder Ejecutivo no se le impone una directriz sobre la forma en que debe proveer el financiamiento del presupuesto. Llevan razón los diputados al manifestar que la actuación de todos los órganos del Estado debe tener como fin el procurar el mayor bienestar de la totalidad de las personas, a través del ejercicio razonable de sus atribuciones, sin embargo, la Constitución no impone al Poder Ejecutivo una fórmula que lo limite en la forma de obtener los

fondos que se requieran para solventar los gastos públicos. En consecuencia, la emisión de bonos de Deuda Interna, como forma de financiar parte de los gastos autorizados del presupuesto, no resulta contraria a las disposiciones constitucionales.

Asimismo, en sentencia N° 1716-90 de las quince horas del veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa, esta Sala indicó:

"El artículo 176 de la Constitución, al hablar del presupuesto ordinario, permite la incorporación al mismo por un lado de ingresos probables, y por otro, exige el detalle de los gastos, los cuales no podrán exceder el de los ingresos probables. Si bien es cierto, el artículo 177 en su párrafo final indica que el Poder Ejecutivo incorporará los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier fuente extraordinaria mediante presupuestos extraordinarios, estas dos normas interpretadas conjuntamente nos indican que no es necesario que el Presupuesto Ordinario contenga un detalle de los ingresos, sino que éstos se pueden estimar, incluso a un futuro mediano. Por otra parte, aquellos ingresos futuros que en el momento de la elaboración del Proyecto de Presupuesto, ni siquiera se podían estimar como probables, y que nacen del uso del crédito público o de otras fuentes extraordinarias por haber pasado su momento en el tiempo, requieren ser incorporados mediante presupuestos extraordinarios, pues congelar esos dineros hasta la elaboración del próximo presupuesto, sería a todas luces inconveniente y equivaldría a la desfinanciación de cientos de programas durante ciertos períodos del año. Aclarado el punto anterior, podemos concluir que constitucionalmente, los ingresos probables a futuro mediano se pueden incluir en el Presupuesto ordinario, sin necesidad de esperar al próximo presupuesto extraordinario, y en caso de que el Poder Ejecutivo estime conveniente su inclusión en éste último Proyecto de Presupuesto, está facultado también para hacerlo, a

tenor de lo dispuesto en el artículo 177 parte final de nuestra Constitución. Lo que no es posible desde el punto de vista Constitucional, es que ingresos incorporados o no mediante Decreto, no tengan especificado en el Presupuesto, cuál será su destino, pues en ésta materia existe una reserva absoluta. En efecto, los gastos y su destino deben quedar expresamente autorizados por la Asamblea Legislativa, según lo dispuesto en el artículo 176, 178 a 180, en relación con el artículo 121 inciso 11, todos de nuestra Constitución Política. De esta forma, si la Asamblea Legislativa expresamente preveé de qué forma gastará o qué destino dará a los ingresos que se incorporen en un futuro mediano, no se estarán vulnerando sus potestades, pues no se estarán destinando a ningún fin no autorizado en el Presupuesto; únicamente, se fortalece el concepto de Caja Única, para reforzar la financiación de los gastos ya autorizados. No obstante, si no se especifica en el Presupuesto qué destino se le dará a esos ingresos, la Asamblea estaría otorgando una autorización en blanco al Ejecutivo para gastar, la cual no es posible ni aún por delegación expresa, por ser contraria a los artículos 9, 121 inciso 11, 178, 180 párrafo final, y lógica del 125, todos de la Constitución Política.

De las resoluciones transcritas se desprende que el artículo 176 de la Constitución Política, en relación con el 121 inciso 11) y 178 de ese mismo cuerpo constitucional, exige que el presupuesto ordinario de la República comprenda todos los ingresos probables -cuya propuesta de la forma de financiamiento es competencia del Poder Ejecutivo, en los términos expresados-, así como todos los gastos autorizados de la Administración Pública durante el año económico, gastos cuyo monto no podrá exceder el de aquellos ingresos. Es decir, el Principio de Equilibrio Financiero del Presupuesto implica que los gastos no pueden exceder a los ingresos, pero no que todo ingreso probable deba ser gastado. Lo que sí constituiría una autorización en blanco al Poder Ejecutivo

para gastar y, por ende, un vicio de inconstitucionalidad, sería autorizar gastos cuyo destino no esté especificado en el presupuesto, lo cual no es posible ni aún por delegación expresa, por ser contrario a los artículos 9, 121 inciso 11), 178, 180 párrafo final, y lógica del 125, todos de la Constitución Política. Pero cosa distinta es que existan ingresos probables en el presupuesto que no tengan gastos autorizados, ya que en este supuesto -que, en definitiva, podría no ser el caso del proyecto de presupuesto consultado- simplemente el Poder Ejecutivo no estaría facultado para gastar esos ingresos, a menos que, por reforma a la Ley de Presupuesto o por vía de Presupuesto Extraordinario, según sea el caso, la Asamblea Legislativa autorice su gasto con específica mención de su destino. El hecho de que el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico de 1997 -y, en general, cualquier Presupuesto, sea Ordinario o Extraordinario-, contenga, eventualmente, un desbalance entre ingresos y egresos, por exceso de los ingresos previstos sobre los egresos autorizados, o de los ingresos ordinarios sobre los egresos ordinarios, no violenta, por sí solo, el Principio de Equilibrio Financiero -que no se refiere a un mero equilibrio contable, ya que el presupuesto ha de verse como un instrumento técnico organizador de la economía del Estado, consolidándose así su función de plan y control-, ni es contrario a lo dispuesto en los artículos 9, 121 inciso 11), 176 y 178 de la Constitución Política, pues no se trata de gastos autorizados sin un destino debidamente especificado, sino de la no autorización de gastos del superávit existente en el Presupuesto. Debe tenerse presente que "el presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de Acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo" (artículo 180 de la Constitución Política), de modo que si existen ingresos cuyo gasto no está autorizado, el Poder Ejecutivo no podrá

gastarlos, a no ser por los medios señalados anteriormente. En síntesis, ningún gasto, sea ordinario o extraordinario, puede ser desembolsado sin que haya sido previamente autorizado por la Asamblea Legislativa, por medio de una reforma al Presupuesto Ordinario o un Presupuesto Extraordinario, según sea el caso" (sentencia número 6859-96, de las catorce horas cuarenta y dos minutos del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y seis).

Jurisprudencia constitucional referente al financiamiento de gastos corrientes con ingresos extraordinarios. A partir de una lectura extensiva de los términos del artículo 176 constitucional y del principio de equilibrio presupuestario, esta Sala determinó, en mucha de su jurisprudencia, que el Presupuesto de la República, para encontrarse en equilibrio, no solamente debía reflejar una situación de mera equidad contable entre la sumatoria de los ingresos y la de los gastos, sino que además debía contener un equilibrio de tipo económico, en el sentido de que los montos provenientes de ingresos extraordinarios, tales como el endeudamiento público, deberían ser invertidos -en situaciones de normalidad institucional- para cubrir los llamados gastos de capital. Lo contrario, es decir, permitir la autorización de gastos corrientes -como por ejemplo el pago por la compra de bienes de consumo- por una suma mayor a la cifra estimada de ingresos ordinarios, estimó la Sala que supondría una violación a la Constitución, además de que causaría un grave daño en la economía nacional, al permitirse contraer nuevas obligaciones financieras de vencimiento futuro, sin que ello significara un correlativo incremento en el patrimonio del Estado -lo que sucedería si por ejemplo fuera adquirido un inmueble o algún tipo de maquinaria- el cual compensaría un aumento en el pasivo. Se partió de la premisa de que la distinción hecha por el constituyente entre presupuestos ordinarios y extraordinarios tiene como finalidad permitir un efectivo control del equilibrio

presupuestario por parte de los órganos competentes, debiendo distinguirse claramente entre aquellos gastos destinados a financiar la normal prestación de los servicios públicos por parte del Estado, que no supusieran un incremento patrimonial, de los destinados a aumentar el activo público, lo que permitiría diferenciar también entre las formas de financiamiento constitucionalmente válidas para cada uno de ellos, imponiendo la regla de que -en situaciones normales- los ingresos ordinarios pueden servir para financiar gastos corrientes o de capital, mientras que las rentas extraordinarias únicamente pueden ser empleadas para sufragar gastos de capital. En un inicio, sin embargo, la posición de este tribunal se inclinó a aceptar la visión meramente contable del principio de equilibrio. Así, en sentencia número 05698-94, de las once horas dieciocho minutos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se consideró:

"XVI.- SOBRE LA EMISION DE BONOS DE DEUDA INTERNA PARA FINANCIAR EL PRESUPUESTO. Los diputados solicitan la opinión de la Sala en relación con el financiamiento del presupuesto con la emisión de bonos de Deuda Interna, porque consideran que es un derecho ciudadano el que el Estado se financie en forma racional y las altas emisiones de bonos inciden en la inflación y las tasas de interés, afectando directamente a todos los ciudadanos. La emisión de bonos de Deuda Interna debe analizarse en relación con el concepto que se tiene del presupuesto y con los límites que la Constitución impone a los órganos encargados de elaborarlo, aprobarlo, ejecutarlo y liquidarlo. La Sala en la resolución No. 00760-92 de las quince horas quince minutos del once de marzo de mil novecientos noventa y dos, señaló:

"...El artículo 176 de la Constitución Política expresa que el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública,

durante el año económico. El concepto de presupuesto ordinario ha evolucionado a tal punto que actualmente se entiende, no solo como un documento jurídico contable, sino como un instrumento técnico organizador de la economía del Estado, consolidándose así su función de plan y control. Es importante observar, de conformidad con el artículo 176 constitucional, que el presupuesto se presenta como un acto de mera previsión o cálculo contable de los ingresos, mientras que respecto a los egresos públicos, mantiene el triple efecto: autorización del gasto público, limitación de la cantidad a gastar, fijación del destino que haya de darse a los créditos aprobados en el presupuesto... Todo lo expuesto da una idea clara de la naturaleza del presupuesto como proyección de ingresos que cubra los gastos autorizados de la Administración Pública, por lo que consiste en una expresión de términos contables del plan de acción del Gobierno para un período determinado..."

De lo manifestado por la Sala se desprende que el Presupuesto Nacional no sólo constituye un documento jurídico contable, sino la expresión de un plan por medio del cual se pretende organizar económicamente a un sector del Estado, entiéndase la Administración Central, en un período determinado. Congruente con lo anterior se tiene el hecho de que tanto la iniciativa en las leyes de presupuestos ordinarios y extraordinarios, como la preparación de sus proyectos, corresponde al Poder Ejecutivo (artículos 140, inciso 15, 177 y 180 de la Constitución Política y 35 de la Ley de la Administración Financiera de la República), potestad que no se ve afectada por la facultad que el artículo 179 de la Constitución otorga a la Asamblea Legislativa para aumentar los gastos presupuestos por el Ejecutivo, siempre que señale los ingresos que han de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos. En este sentido, el presupuesto resulta de la aprobación que el Poder Legislativo otorga a la proposición que le formula el Ejecutivo de la forma en que pretende administrar y distribuir los

fondos públicos durante un año. Desde esta perspectiva es propio del Poder Ejecutivo, como parte de las atribuciones que le competen, resolver la forma en que va a proveer el financiamiento de los gastos del Estado y dentro de los límites que la Constitución impone a los órganos que intervienen en el procedimiento de aprobación de la ley de presupuesto y de su posterior ejecución y liquidación, no hacen referencia a una determinada forma de financiar el gasto público, sino que, determinan las competencias de cada órgano, estableciéndoles formas y plazos para su actuación y plantean como única exigencia, en relación con el contenido material del presupuesto, lo que se conoce como el principio de equilibrio financiero, que determina que el monto de los gastos presupuestados no podrá exceder el de los ingresos probables. Es decir, a nivel constitucional al Poder Ejecutivo no se le impone una directriz sobre la forma en que debe proveer el financiamiento del presupuesto. Llevan razón los diputados al manifestar que la actuación de todos los órganos del Estado debe tener como fin el procurar el mayor bienestar de la totalidad de las personas, a través del ejercicio razonable de sus atribuciones, sin embargo, la Constitución no impone al Poder Ejecutivo una fórmula que lo limite en la forma de obtener los de bonos de Deuda Interna, como forma de financiar parte de los gastos autorizados del presupuesto, no resulta contraria a las disposiciones constitucionales fondos que se requieran para solventar los gastos públicos. En consecuencia, la emisión.

Posteriormente, la Sala fue agudizando la rigurosidad originalmente dada al equilibrio presupuestario, hasta el punto de considerar inconstitucional la financiación de gastos corrientes con ingresos extraordinarios:

"VIII.- Por otra parte, según lo dicho supra, al Poder Ejecutivo no se le impone una directriz sobre la forma en que debe proveer el financiamiento del presupuesto y, por ello, la emisión de bonos

de Deuda Interna como medio de financiar esos gastos no es, en sí mismo, inconstitucional. Debe tenerse presente que se trata de materia de política económica -aunque no en forma exclusiva, pues también envuelve aspectos de constitucionalidad, según se verá- no susceptible, en principio, de control en esta vía, pues corresponde a la Asamblea Legislativa, como órgano político, ejercer el respectivo control y autorizar el monto de la emisión de bonos de la deuda interna. No obstante, si bien no es inconstitucional que parte de los gastos autorizados del presupuesto se financie por medio de esa emisión -de conformidad con los criterios externados más adelante-, debe respetarse siempre el principio de proporcionalidad y razonabilidad de la Constitución Política, de modo que una emisión de bonos abiertamente desproporcionada e irracional -como el financiamiento total o mayoritario del presupuesto por esa vía- si podría, eventualmente, contener el vicio de inconstitucionalidad, circunstancia que debe ser determinada en cada caso concreto. Empero, debe hacerse aquí una aclaración. La calidad de ordinario o extraordinario de un Presupuesto no viene dada en virtud del período en que se aprueba, sino con fundamento en los recursos utilizados para su financiamiento, pues en tanto el Presupuesto Ordinario ha de ser financiado con recursos ordinarios, el Extraordinario se refiere a ingresos provenientes del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria. En efecto, el párrafo in fine del artículo 177 de la Constitución Política claramente establece:

"El Poder Ejecutivo preparará, para el año económico respectivo, los proyectos de presupuestos extraordinarios, a fin de invertir los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria.

Ahora bien, los gastos ordinarios y fijos del Estado deben ser financiados con ingresos ordinarios. Asimismo, los ingresos

extraordinarios son para financiar gastos extraordinarios, no para los fijos u ordinarios. La práctica histórica errónea que se señaló en el considerando VI ha inducido evidentemente al Poder Ejecutivo y a la Asamblea a seguirla, de buena fe, pero debe corregirse en aras de restituir la supremacía constitucional. De allí que aún cuando se tramite en un único proyecto de ley el presupuesto ordinario y uno extraordinario, deben desglosarse cada uno de ellos de tal modo que pueda determinarse que los ingresos extraordinarios no sean utilizados para sufragar gastos ordinarios, ni que gastos extraordinarios se financien con recursos ordinarios, pues ello resultaría inconstitucional, por violentarse la naturaleza establecida constitucionalmente de cada uno y la forma de financiar los gastos prevista en la Constitución Política. En este sentido, por ejemplo, estaría viciado de inconstitucionalidad un Presupuesto Ordinario que financie los salarios de los empleados públicos con créditos públicos u otro tipo de ingresos extraordinarios. Así pues, es inconstitucional incluir, indiscriminadamente, los ingresos ordinarios y extraordinarios previstos y los gastos autorizados para un determinado ejercicio fiscal, en este caso el del mil novecientos noventa y siete, sin desglosar, clara y distintamente, los egresos, de uno u otra índole, que se pretenden financiar con cada uno de aquellos ingresos. En este mismo sentido, sería inconstitucional el que gastos corrientes o egresos ordinarios se pretendan financiar, total o parcialmente, con bonos u otros títulos o ingresos extraordinarios, en especial los llamados "bonos de la deuda interna". Aún cuando esta Sala está imposibilitada de ponderar, en el proyecto consultado, cuáles y cuántos de los primeros -egresos ordinarios- se trata de cubrir con los segundos -ingresos extraordinarios-, dado el monto de estos últimos, que supera, según el dictamen técnico, el treinta y ocho por ciento de la totalidad de los ingresos previstos, considera que el proyecto en cuestión adolecería del vicio de inconstitucionalidad apuntado y que, efectivamente, al menos parte

de egresos ordinarios del proyecto de Ley de Presupuesto se estuvieran cubriendo con ingresos extraordinarios. Con ello se violarían los principios de "equilibrio presupuestario" y de "anualidad del presupuesto" de la doctrina hacendaria, así como lo dispuesto en el artículo 176, párrafos 1º in fine y 3º, de la Constitución Política. Por otra parte, no cabe duda de que los bonos de deuda interna son créditos públicos, de modo que, si bien, según se ha dicho, la emisión de esos bonos para financiar parte del Presupuesto de la República no es inconstitucional, ello debe entenderse que es así siempre que se trate de gastos extraordinarios, ya que sí sería inconstitucional financiar los ordinarios con la emisión de bonos de deuda interna, por ser contrario a los preceptuado en los artículos 176 y 177 constitucionales. Pero, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala la inclusión dentro de un Presupuesto Extraordinario de una emisión de bonos de la deuda interna, no es incompatible en sí con el Derecho de la Constitución. (Sentencia número 06859-96, de las catorce horas cuarenta y dos minutos del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y seis).

El anterior criterio fue mantenido en la sentencia número 09192-98, de las doce horas con treinta minutos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, en el siguiente sentido:

"VI.- La financiación de gastos corrientes con ingresos extraordinarios. A partir de la distinción planteada en el considerando anterior, es necesario responder el siguiente de los puntos consultados por los señores diputados promoventes. Sobre la posibilidad de financiar gastos corrientes con ingresos provenientes del crédito público, esta Sala se pronunció en la misma sentencia 06859-96, citada líneas atrás, en el siguiente sentido:

(...)

Acorde con su jurisprudencia, este Tribunal debe reiterar los razonamientos citados. Debe destacarse que, no obstante lo anterior, no corresponde a esta Sala en este momento entrar a determinar si en la especie se verificó la situación que acaba de ser mencionada, pues los consultantes parten de un criterio errado a la hora de realizar la sumatoria de los gastos corrientes y los extraordinarios, ya que no es la simple utilización del criterio de distinción por el objeto el que nos dirá en realidad cuáles erogaciones son efectivamente corrientes y cuáles no lo son. En ese sentido, no resulta posible determinar si en el presente caso se está dando en efecto la situación acusada, sin antes realizar un pormenorizado análisis técnico contable del proyecto en estudio, materia que evidentemente excede la competencia de esta Sala Constitucional."

Esta misma posición fue sostenida en la sentencia número 1999-09317, de las diez horas con quince minutos del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve:

"IV.- El financiamiento de gastos corrientes con ingresos extraordinarios. Indican los señores diputados que según se desprende de los documentos titulados "Resumen por Fuente de Financiamiento" y "Resumen de la Clasificación Económica", que constan en el proyecto de ley consultado, 152.440.926.759 colones de gastos corrientes están siendo financiados con Ingresos Extraordinarios, lo que es inconstitucional. La jurisprudencia de la Sala ha sido constante en el sentido de que los gastos ordinarios del Estado deben ser financiados con ingresos ordinarios y que los ingresos extraordinarios con ingresos extraordinarios. La sentencia N°6859-96 ya citada, indicó en ese sentido:

(...)

El criterio anterior ha sido mantenido por la Sala en pronunciamientos posteriores. En cuanto al objeto específico de la consulta, es decir si es inconstitucional que 152.440.926.759 de gastos corrientes estén siendo financiados con ingresos extraordinarios, resulta aplicable lo dicho en la sentencia N° 08192-99 de las 12:30 horas del 23 de diciembre de 1999, en el sentido de que resulta errado que para determinar cuáles erogaciones son efectivamente corrientes y cuáles no lo son es suficiente la sumatoria de los gastos corrientes y los extraordinarios, según la distinción por el objeto. No resulta posible determinar si en el presente caso se está dando la situación acusada, pues se requiere de un pormenorizado análisis técnico contable del proyecto en estudio, información que no está disponible para la Sala Constitucional, ni ha sido hallada en el expediente legislativo ni proporcionada por los consultantes. Por lo anterior, no ha lugar a evacuar la consulta en cuanto a este extremo.

(...)

Asimismo, aunque los consultantes hubiesen indicado específicamente las partidas en cuestión, la materia consultada excede la competencia de la Sala. Para hacer sus afirmaciones, según se ha podido deducir, se fundan en la confrontación de dos clasificaciones posibles para los gastos del presupuesto nacional, la clasificación por el objeto del gasto y la clasificación económica, que son dos de las cuatro posibles -institucional, por el objeto del gasto, económica y funcional-. De ese análisis no puede deducirse que un determinado gasto, descrito según la clasificación económica, es un gasto corriente o de capital. Se trata de dos clasificaciones diferentes que al ser contrastados dan resultados diferentes. Para aclarar lo anterior, utilizaremos

un sencillo ejemplo. La construcción de un puente puede ser clasificado según la clasificación económica como gasto de capital. Su construcción involucra, entre otros gastos, el pago de salarios a las cuadrillas de construcción. Un examen superficial de la cuestión podría llevar al equívoco de considerar que tales salarios son gastos corrientes cuando en realidad son gastos de capital. En consecuencia, el análisis correspondiente debe ser efectuado por el órgano constitucionalmente competente para ello, la Contraloría General de la República y no en esta sede, razón por la cual también resulta inevaluable la consulta en cuanto a este extremo.

(...)

A juicio de este Tribunal procede reiterar el criterio externado al evacuar la consulta sobre el proyecto de ley de presupuesto correspondiente a 1999, en el sentido de que, pese a lo dicho en la sentencia parcialmente transcrita, no compete a la Sala Constitucional valorar el porcentaje del gasto público que puede ser válidamente financiado con ingresos provenientes del endeudamiento interno, pues la determinación de tal valor también supone una decisión propia de la política fiscal del Estado. También en este caso, es importante subrayar que la inconstitucionalidad de una norma presupuestaria que autorice la emisión de bonos no dependerá de su cuantía bruta, ni del porcentaje del gasto total que represente, sino de que dichos ingresos extraordinarios hayan sido previstos para la cobertura de gastos de capital, y no de gastos corrientes. En suma, la Sala entiende que la financiación del Presupuesto con endeudamiento, traducido en ingresos extraordinarios, en el caso de bonos de la deuda interna no es en sí inconstitucional, a condición de que no se transgredan los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad presupuestarios a fin de salvaguardar los valores y fines del Estado Social y Democrático de Derecho."

Ya en concreto sobre la constitucionalidad de tres de las cuatro partidas impugnadas en esta acción, esta Sala, al resolver respecto de la consulta facultativa de constitucionalidad referida al entonces proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico de dos mil uno, mediante sentencia número 2000-10136, de las nueve horas del dieciséis de noviembre de dos mil, se pronunció en los siguientes términos:

"IV.- Cuestionan los señores diputados la constitucionalidad de las partidas número 821 27 121 80 206 (intereses deuda interna), la 831 27 121 80 887 (diferencial por tasas de interés de mercado) y la 851 27 122 81 750 (intereses deuda externa), pues están financiadas con títulos de deuda interna, por un monto total de 195,503,230,547.00 millones de colones. Aducen que dichas partidas, de gasto corriente, se están financiando con ingresos extraordinarios, específicamente con emisión de bonos, por lo que violentan los principios de equilibrio presupuestario y de anualidad del presupuesto, así como lo dispuesto en los artículos 176 y 177 de la Constitución Política. La jurisprudencia de la Sala ha sido constante en el sentido de que los gastos ordinarios del Estado deben ser financiados con ingresos ordinarios y que los gastos extraordinarios con ingresos extraordinarios. La sentencia N° 06859-96 ya citada, indicó en ese sentido:

(...)

Este pronunciamiento fue reiterado en las sentencias número 09192-98 y 08710-99, en los que se resolvió nuevamente que no es posible financiar gastos corrientes con recursos provenientes del endeudamiento público. En consecuencia, las partidas que señalan los diputados, destinadas al pago de intereses de la deuda interna y externa y diferencial de tasas de interés de mercado, sí resultan inconstitucionales por violar el principio de equilibrio

financiero, de acuerdo con los precedentes de este Tribunal Constitucional."

Sobre el necesario cambio de criterio de la Sala Constitucional en torno al tema de la financiación de gastos corrientes con ingresos extraordinarios. A pesar de la contundencia con que esta Sala ha declarado reiteradamente -según se vio líneas atrás- la inconstitucionalidad de la práctica de financiar gastos presupuestarios corrientes con ingresos extraordinarios, estima este tribunal que un cambio de criterio se hace necesario, a fin de adaptar su jurisprudencia en esta materia no solo a la normatividad fundamental, sino además a la realidad financiera del país. Así, lo primero que debe ser considerado es lo que disponen los principios constitucionales de universalidad y unidad, colegibles de la lectura del artículo 176 de la Constitución Política, los cuales informan toda la actuación presupuestaria, imponiendo la regla de que el Presupuesto debe contener todos los ingresos previstos y todos los gastos autorizados para el ejercicio económico respectivo (universalidad) y determinando que el Presupuesto es un documento único, aun cuando comprensivo de una pluralidad de dispositivos referentes a previsión de ingresos, autorización de gastos, normas de ejecución, etc. (principio de unidad). Como se puede apreciar, ninguno de esos principios transita en dirección a la disección de la Ley del Presupuesto, sino en torno a su condensación en un documento único, comprensivo de todas las disposiciones necesarias para garantizar la adecuada financiación de los diversos servicios y encargos públicos. A lo anterior debe ser agregada una consideración respecto de la redacción laxa dada por el constituyente al artículo 176 en lo que al equilibrio financiero atañe:

"Artículo 176.- El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso

el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables .

(...)"

Es decir, que lo que el constituyente previó fue un equilibrio de tipo contable, en el sentido de que el total de las erogaciones previstas nunca podrían superar el total de los ingresos proyectados. La Constitución Política no hace diferenciaciones entre los diversos tipos de gastos a ser contemplados en la Ley de Presupuesto (como sí hace entre los ingresos), por lo que la distinción entre gastos corrientes y gastos de capital (de acuerdo con el criterio económico de clasificación) es extrajurídica, de efectos meramente económicos y no en el ámbito de la validez de las normas presupuestarias. Si el Presupuesto de la República se encuentra equilibrado contablemente (los ingresos no son menores que los gastos), en lo que a esta jurisdicción atañe, el mismo resulta acorde con el principio constitucional de equilibrio. Por otra parte, la regla según la cual los gastos corrientes autorizados en el Presupuesto deben necesariamente ser financiados con ingresos ordinarios (provenientes de fuentes perennes y estables) y no con rentas extraordinarias (endeudamiento público y otras fuentes eventuales), no se encuentra previsto en el texto de la Ley Fundamental. De ahí que la línea jurisprudencial que la Sala ha mantenido en este campo deba ser revisada, pues más que un ejercicio de interpretación del Derecho de la Constitución, refleja una actuación creativa, innovadora del ordenamiento positivo y por ende excedida de las competencias que la Constitución Política y la Ley de la Jurisdicción Constitucional dan a este tribunal. La regulación del principio en cuestión podemos encontrarla en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, cuyo artículo 6º ordena lo siguiente:

"ARTÍCULO 6.- Financiamiento de gastos corrientes. Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital."

Para asegurar una transición factible a la nueva regla (ya que la antigua Ley de Administración Financiera de la República no contenía disposición al respecto y la financiación de gastos corrientes con ingresos extraordinarios es una práctica extendida) el legislador determinó un plazo de tres ejercicios económicos para la total adecuación a la referida norma:

"TRANSITORIO V.- Para cumplir el principio presupuestario establecido en el artículo 6 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo dispondrá de un plazo de tres ejercicios económicos para tomar las medidas necesarias que permitan su cabal cumplimiento."

Como se puede apreciar, el tema en discusión es de relevancia evidentemente legal, por lo que corresponderá a las autoridades correspondientes el control de su estricto cumplimiento, y no a la Sala Constitucional, encargada de la defensa del orden fundamental, y no del ordenamiento jurídico en general. De ahí que una eventual violación a la regla en cuestión constituiría a lo sumo una infracción, pero nunca una violación al Derecho de la Constitución. En ese sentido, debe la Sala rectificar el criterio sostenido en las sentencias transcritas, en las cuales reconocía rango constitucional al principio según el cual la Ley de Presupuesto no puede contener normas que favorezcan la financiación de gastos corrientes con ingresos extraordinarios. Así, la práctica impugnada en esta acción respecto de las partidas concretas respecto de las cuales formula su planteamiento el accionante, no puede ser tenida como inconstitucional, razón por la cual esta acción debe ser declarada sin lugar en todos sus extremos. Una reflexión final lleva a esta Sala a reconocer que la aplicación a ultranza de las normas positivas no puede llevar a

ordenar la paralización de las funciones desempeñadas por el Estado Social y Democrático de Derecho que nos rige, lo que podría ocurrir si se le impide a los órganos encargados de elaborar y aprobar el Presupuesto de la República, decidir -basados en sus respectivas competencias constitucionales- acerca de la forma en que obtendrán los recursos presupuestarios, y cómo destinarán los mismos para la cobertura de los diversos gastos que su compleja gama de responsabilidades y competencias le impone. La Sala Constitucional no debe propiciar, con sus decisiones, el incumplimiento de los deberes del Estado y las otras instituciones públicas, sino por el contrario contribuir a que los ciudadanos reciban cumplida y oportunamente los servicios a que tienen derecho.

Así las cosas, a partir del cambio expreso de criterio que acaba de ser descrito, esta Sala considera que las partidas presupuestarias de la Ley número 7952 "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2000" y que se encuentran bajo el título 124 "Servicio de Deuda Pública", programa 825, que son intereses deuda interna, diferencial por tasa de interés de mercado e intereses de deuda externa, que suman 185.051.457.801 colones, no son contrarias al Derecho de la Constitución por las razones alegadas por los accionantes, es decir, por tratarse de gastos corrientes que están siendo financiados con ingresos provenientes del endeudamiento público (ingresos extraordinarios), lo cual a juicio de este tribunal no vulnera los artículos 176 y 177 de la Constitución Política, así como tampoco los principios constitucionales de equilibrio, unidad y universalidad presupuestarios. En razón de lo anterior, la acción debe ser declarada sin lugar en todos sus extremos.

Presupuesto nacional: Alcance jurisprudencial en cuanto a las facultades del Poder Ejecutivo para su emisión y control

[Sala Constitucional]⁶

Texto del extracto:

Si resulta inconstitucional la norma impugnada en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a que parte de la emisión de los "Bonos Deuda Interna" se coloquen en el mercado internacional, lo que implica que el empréstito que se emita se sujetará a centros financieros extranjeros y a sus regulaciones, ya que la deuda se localiza fuera del país, por lo que se está ante una autorización comprensiva parcialmente a un endeudamiento externo, contenida en una ley de presupuesto. Doctrinalmente, si la deuda es en moneda extranjera, pero su régimen jurídico está determinado por la legislación nacional, debe entenderse que se está ante una deuda interna; pero si la colocación de esa deuda en moneda extranjera es en el mercado internacional, implica la aplicación de otra legislación, por lo cual se está ante un empréstito externo. La autorización de este tipo de empréstitos está regulado específicamente en el inciso 15.) del artículo 121 de la Constitución Política, trámite especial, por ser distinto del establecido para la aprobación de las leyes generales, y que además es calificado:

"Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde a la Asamblea Legislativa:

...

15.) Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.

Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquellos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.";

por lo que, resulta la inconstitucionalidad de la norma impugnada al haberse aprobado mediante una norma presupuestaria, sujeta a otro trámite constitucional para su aprobación y a otra materia; por lo cual, en este extremo la acción debe ser declarada con lugar y ordenar la anulación del ordenamiento jurídico de la frase "para ser colocados en el mercado internacional"; lo que conlleva a que válidamente el Poder Ejecutivo pueda emitir "Bonos Deuda Interna", tanto en moneda nacional como extranjera, para ser colocados únicamente en el mercado nacional y sujetos al ordenamiento jurídico nacional.

FUENTES CITADAS:

- 1 HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Magaly. La constitucionalidad de la ley de presupuesto nacional: un ideal incalcanzado. Artículo de la Revista Parlamentaria Volumen 8 No. 2 de Agosto de 2000. Pp. 423-425.
- 2 TORREALVA NAVAS Adrian. La reforma constitucional para garantizar el equilibrio presupuestario. Revista IVSTITIA. Año 9 No. 98 de Febrero de 1995. P. 24.
- 3 VALVERDE SOLEY, Jorge. ESTRUCTURA FINANCIERA. Revista de Ciencias Jurídicas. Julio de 1968. Pp. 173-180
- 4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 121 de las once horas del veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve. Expediente: 89-000139-0007-CO.
- 5 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 480 de las catorce horas cuarenta y un minutos del veintitrés de enero de dos mil dos.
- 6 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 1971 de las quince horas del treinta de abril de mil novecientos noventa y seis. Expediente: 95-001722-0007-CO.