

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: JURISPRUDENCIA DE SALA CONSTITUCIONAL SOBRE PRESUPUESTO NACIONAL

RESUMEN:

En el presente informe se recopilan los extractos de tres resoluciones de la Sala Constitucional que tocan el tema de la naturaleza jurídica del presupuesto nacional.

Índice de contenido

1 JURISPRUDENCIA.....	1
Res: 2002-04884.....	1
Res: 2003-06927.....	16
Res: 1993-05978.....	23

1 JURISPRUDENCIA

Res: 2002-04884¹

Ejecución del presupuesto nacional: impuestos con destino específico para ingreso de naturaleza fiscal

Texto del extracto:

Con relación al tema de los impuestos con destino específico, resulta importante establecer que este Tribunal ha emitido diversos pronunciamientos. En un principio la Sala no concibió que

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

el Poder Ejecutivo se encontraba sujeto al cumplimiento de los destinos específicos otorgados a los impuestos, haciendo distinciones entre ley impositiva y ley presupuestaria, en el sentido de que ambos siguen derroteros diferentes, la primera con vocación de permanencia, la segunda asignada por el principio de anualidad. Estableció en aquel entonces que de acuerdo con el artículo 176 de la Constitución Política, el presupuesto nacional comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública durante el año económico. Que con relación a los ingresos generados por los impuestos, la ley de presupuesto se limita a calcularlos sin crearlos, porque el acto de creación se produce mediante el ejercicio de una potestad diversa de la presupuestaria y por otra vía formal, lo que significaría que en el ámbito de los ingresos impositivos, la ley presupuestaria no tiene carácter innovativo y está subordinada o sometida a los resultados y consecuencias del derecho que la precede. Bajo ese supuesto, la ley presupuestaria está pues, confinada al gasto público, pero de modo exclusivo. Con respecto a lo expuesto, conviene citar lo que en sentencia No. 5754-94 se dijo:

" Pero lo que ocurre con los ingresos, no es operativo -como regla general- en el caso de los gastos. En esta última hipótesis, el legislador es libre e innovativo (salvo por lo que hace a los llamados "fondos atados" que tienen origen constitucional). No está, pues, subordinado a la ley no presupuestaria que al concebir rentas corrientes pretende afectar éstas, por anticipado, a un destino específico. Sin entrar por ahora a juzgar los alcances normativos y la validez de esa pretensión, lo cierto es que la existencia de una afectación concreta como la que se hace en el Transitorio IV de la Ley No. 5662 no puede limitar la acción del legislador presupuestario, al punto de impedirle hacer una asignación como la que se hace en la disposición presupuestaria impugnada. Si la ley presupuestaria se separa de la pauta de gasto contenida en la ley impositiva, cuya materia propia es la creación y regulación del impuesto pero no su afectación a un fin determinado, ello no es más que puro ejercicio de la potestad de dictar el presupuesto que la Asamblea Legislativa tiene, que incluye válidamente la posibilidad de modificar el derecho objetivo precedente en cuanto éste pretende afectar el ingreso impositivo a un objeto determinado. Esto armoniza, además, con el hecho de que el presupuesto es bastante más que un simple acto contable . De manera que no importa qué efectos tenga la ley

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

presupuestaria sobre el derecho positivo precedente en la materia del gasto, el hecho es que una disposición como la aquí impugnada, típicamente presupuestaria, es un caso de ejercicio lícito y válido de aquella potestad..."

Posteriormente en la sentencia No. 513-95, la Sala valoró que no podía perderse de vista que las partidas específicas son una liberalidad legislativa a cargo de la Hacienda Pública y que precisamente por ello, de manera alguna podían asimilarse a las obligaciones que previamente han sido aceptadas por el Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones activas típicas o las declaradas en sede judicial. Estimó en aquel entonces, que el obligar al Poder Ejecutivo a presupuestar y realizar un pago que no se encuentra en los supuestos que prevé el artículo 122 constitucional, sin permitirle hacer valoraciones generales de oportunidad y conveniencia para la Hacienda Pública, implicaría desconocer la función de administración que constitucionalmente le es propia. Señaló además, que por la misma naturaleza de la Ley de Presupuesto, la Sala no podía admitir que la simple previsión en ella de una partida específica para un determinado beneficiario hiciera a éste acreedor de un derecho subjetivo y que el Poder Ejecutivo, sin causa alguna reconocida, estuviera automáticamente obligado a desembolsar el monto destinado. Refirió que la autorización legislativa de un gasto no conlleva a que la previsión presupuestaria tuviera que agotarse íntegramente y que la administración, de acuerdo con sus prioridades, comprometería los recursos con que efectivamente contara. Sin embargo, posteriormente la Sala en sentencia N° 04528-99 de las 14:54 horas del 15 de julio de 1999 al pronunciarse en favor de la constitucionalidad de las leyes que establecen impuestos con destino específico, estimó que la voluntad del legislador constituyente fue, no limitar constitucionalmente los impuestos con destino específico, indicando que tales normas a criterio del Tribunal en aquella sentencia, no violan los principios constitucionales de unidad de caja, universalidad, exclusividad; no sólo porque su existencia está expresamente autorizada debido a una costumbre o tradición, sino porque el legislador constituyente no quiso que fueran entendidos en forma rígida cuando se trata de la materia en cuestión, es decir, de la creación de impuestos con destino específico. Aclarando que el principio de unidad de caja es una manifestación contable del principio de universalidad, y que contrario a lo que se ha afirmado, sí tiene rango constitucional, sólo que se refiere a la obligación de que exista

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

una sola caja pagadora del Estado, que es la Tesorería Nacional, lo cual implica a su vez, que todos los ingresos, aún cuando tengan un destino específico, deban ingresar a la universalidad, para ser pagados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución. Indicó que si de acuerdo con el artículo 176 de la Constitución el presupuesto nacional ha de comprender todos los ingresos probables de la administración pública, lo que hace referencia a una previsión o cálculo de ingresos que permite al legislador estar en situación de conocer la magnitud previsible del rendimiento de impuestos nacionales, como los que crea el proyecto, estos últimos deben cumplir el ciclo presupuestario, y, para que esto sea posible, necesariamente han de ingresar a la contabilidad a que el artículo 185 de la Constitución se refiere y sumarse a la previsión de ingresos que menciona el artículo 176.

De lo anterior resulta claro, que para la Sala en aquella sentencia, el legislador presupuestario no puede variar el destino de los fondos a los que el legislador ordinario señaló uno previamente. Asimismo que en cumplimiento del principio de caja única, que se desprende del artículo 185 de la Constitución, tales recursos deben ser incluidos en el presupuesto ordinario de la República, para ser girados a quien la ley dispone. Tal ha sido la posición de este Tribunal e incluso lo impugnado fue objeto de estudio por esta Sala en la sentencia No.9317-99, cuando fue consultado facultativamente por la Asamblea Legislativa el proyecto de "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico del año 2000", en aquel entonces señaló:

"...En cuanto al objeto de la consulta de los señores Diputados, se constata que el artículo 4 párrafo segundo de la Ley N°3021 dispone:

"Del producto de este impuesto, se girarán, cada año, las siguientes partidas:

Un cuarenta por ciento al instituto Nacional de Fomento Cooperativo el cual se destinará a cubrir el presupuesto anual de gastos corrientes..."

Según se desprende del proyecto aprobado por la comisión de Recursos Hacendarios la autorización de los egresos no ha sido incluida en el Proyecto de ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2000, por lo que se evacua la consulta en el sentido de que, de no

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

incluirse en la Ley de Presupuesto antes de su aprobación definitiva, se produciría un incumplimiento de la voluntad del legislador ordinario, establecida en la ley de comentario, y del artículo 185 de la Constitución Política en los términos explicados. En otras palabras, la Sala entiende que de aprobarse el proyecto de ley consultado sin la inclusión de las partidas presupuestarias que detallen el monto de los recursos recaudados con base en la Ley 3021 y su destino -financiación del presupuesto anual de gastos corrientes del Infocoop- sería inconstitucional."

La Sala mantiene la tesis de la constitucionalidad de los impuestos con destino específico para ingresos de naturaleza fiscal, sin embargo no de igual modo en que lo ha venido haciendo recientemente sino retomando lo que en sentencia No. 513-95 este Tribunal consideró, en el sentido de que por la misma naturaleza de la Ley de Presupuesto, la Sala no puede admitir que la simple previsión en ella de una partida específica para un determinado beneficiario haga a éste acreedor de un derecho subjetivo y que el Poder Ejecutivo, sin causa alguna reconocida, esté automáticamente obligado a presupuestar y desembolsar el monto destinado; que la autorización legislativa de un gasto no conlleva que la previsión presupuestaria tenga que agotarse íntegramente y que la administración, de acuerdo con sus prioridades comprometerá únicamente los recursos con que efectivamente cuente. Lo que implica una visión más allá del deber por parte del Poder Ejecutivo de presupuestar los destinos específicos no estrictamente en el quantum establecido por ley, sino ajustándolo a la realidad nacional actual y buscando una buena gobernabilidad. El legislador ordinario, tiene competencia para crear impuestos y asignarles un destino específico, pero ello podría traer el riesgo de una intromisión del legislador ordinario dentro de las facultades del legislador presupuestario, lo que podría convertir una norma dictada por el primero en inconstitucional, salvo en los casos regulados por el artículo 180 párrafo tercero de la Constitución Política, que refiere a los fondos atados. Se considera que este mecanismo constituye una herramienta válida, para hacer efectivo el precepto contenido en el artículo 50 constitucional -que obliga al Estado a procurar un adecuado reparto de la riqueza-, y que permite la satisfacción de necesidades sociales importantes de sectores específicos, que de lo contrario quedarían en el desamparo económico. También se ha pronunciado este Tribunal sobre la constitucionalidad de otras posibilidades a las que ha recurrido el legislador para procurar

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

la igualdad real de grupos sociales o personas que habiten en un sector económicamente deprimido como por ejemplo el caso de la Creación del Depósito Libre de Golfito, que establece la disminución de aranceles de importación o de la admisión de márgenes de utilidad en los establecimientos comerciales ubicados ahí, disposiciones dispares frente al régimen común, que favorecen la desigualdad real, empleando como herramienta una desigualdad formal, en tanto no se alcance la primera. Esto es lo que en doctrina se ha denominado políticas de fomento de polos de desarrollo, en las cuales se incentiva la instalación de industrias y empresas que logren compensar la depresión de determinadas zonas. Sin embargo, la Sala amplía su criterio, señalando que todo lo expuesto anteriormente no resulta suficiente, por cuanto los mecanismos anteriormente citados, y, específicamente los tributos creados mediante leyes como la que en el caso de estudio se analiza, deben tener un plazo de vigencia determinado, el suficiente para que se satisfaga la necesidad que se pretende cubrir con el impuesto con destino específico. No pueden tener vigencia indefinida, ya que ello sí podría resultar inconstitucional, con fundamento precisamente en los principios constitucionales que rigen la materia presupuestaria y las potestades del legislador presupuestario. Los cambios de orientación o interpretación de la ley a los que se hace referencia anteriormente, dependen siempre de cambios en la demanda de servicios públicos y en la capacidad de respuesta de las instituciones. El juez constitucional está obligado a permitir, dentro del marco normativo establecido, los instrumentos para que el gobierno sea capaz de dar respuesta a las necesidades sociales tal como se presentan hoy y no como se presentaron ayer. Estas características de vocación realista y concedora de los problemas de la gobernabilidad que debe tener un juez constitucional, deben a su vez orientar las decisiones judiciales a su cargo para que las mismas sean propiciatorias de una maximización de la utilidad en el manejo de los recursos provenientes de impuestos. Se trata de devolver a la sociedad lo que ella ha puesto para que se resuelvan problemas inmediatos; no se trata de seguir tentaciones excesivamente gramaticales, por cuanto tales interpretaciones podrían impedir el ejercicio del buen gobierno y en ultima ratio, perjudicarían sensiblemente los intereses sociales haciendo que los problemas principales no se resuelvan. La demanda de cambio en las interpretaciones de la ley deriva, pues, de la percepción de que los nuevos arreglos

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

institucionales o las nuevas interpretaciones que permitan esos nuevos arreglos institucionales, potencien no solo una mejor captura de recursos sino una mejor forma de gastarlos; mejor, al menos, que en el marco institucional vigente de previo a esta decisión que no ha demostrado funcionar y que ha demostrado ser generador de fuertes bolsas de ingobernabilidad. La oferta de cambio institucional está en función con la demanda y obliga al Estado como un todo (del que forma parte la función judicial) a coordinar decisiones y orientaciones de forma tal que cada función estatal principalmente la ejecutiva, disponga de suficiente discreción para que dirija y redirija el destino de los fondos públicos, producto o de tributos o de préstamos, hacia donde más se necesitan en un momento determinado. Lo contrario significaría que una interpretación excesivamente rígida de una norma por la institución judicial, vendría a perjudicar el bien común, a evitar que tal bien se genere y contradictoriamente al mandato constitucional, la institución judicial estaría generando subdesarrollo mediante la creación de espacios de ingobernabilidad. En el caso concreto, estas modificaciones en la interpretación de la norma van dirigidas a la gobernabilidad económica, responsabilidad del Poder Ejecutivo mediante el mejor uso de los fondos autorizados por el presupuesto y que abarca procesos de adopción de decisiones que afectan las actividades económicas de un país y sus relaciones con otras economías. Tiene, evidentemente, repercusiones de gran magnitud en cuanto a la equidad, la pobreza y la calidad de vida. Además de la gobernabilidad económica, aquí aparece también la gobernabilidad en los aspectos de administración de la cosa pública que abarca el sistema de aplicación de las políticas. La administración de los fondos públicos mediante un plan racional de gasto es un ejercicio, en consecuencia de gobernabilidad económica y administrativa como también lo es, en consecuencia, la administración de los tributos según lo indiquen las reglas básicas de la sana crítica administrativa, o sea la conveniencia razonable y la distribución equitativa, funcional e inteligente de los recursos que el Estado consigue mediante el cobro de tributos. De esta forma, las autoridades supremas de las instituciones estatales encontrarán que algunas interpretaciones de las normas deben ser variadas de acuerdo al momento histórico y a que emerjan problemas nuevos. Propiciar estos cambios en la interpretación de las leyes es hacer evolucionar al sistema jurídico, es permitir respuestas inteligentes a los problemas actuales y es proporcionar

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

herramientas de gobernabilidad sana a la función estatal responsable, la ejecutiva. De ahí que surja un nuevo planteamiento del tema.

Siguiendo este mismo planteamiento es que debemos resaltar que por voluntad expresa del pueblo manifestada en el proceso constituyente de mil novecientos cuarenta y nueve, sintetizando el proceso histórico del país en su constante búsqueda de los principios y valores que lo conduzcan a constituirse en una sociedad pacífica, apegada al Derecho y respetuosa de las decisiones de las mayorías, se constituyó como una "República democrática, libre e independiente" (artículo 1° constitucional), que la define en su más profunda concepción. En consecuencia, es en virtud del respeto del principio democrático, que se deben orientar las estructuras y decisiones que tienen como objeto principal organizar la vida en comunidad, lo que ha sido resaltado por la jurisprudencia de esta Sala (de ser posible se citan algunos ejemplos). Es por lo anterior que por el ejercicio del sufragio, la democracia se manifiesta en su más amplia expresión y otorga un mandato a los Poderes del Estado, ahora en manos de una propuesta política e ideológica para conducir los destinos del país, a base de proteger el necesario equilibrio o balance de las potestades que se han confiado a cada Poder. Es por ello, también, que la propia Constitución Política ha radicado en el Poder Ejecutivo la iniciativa de la disposición de los recursos públicos, como un medio para adaptar el gasto público al mandato popular, lo que debe hacerse de manera ponderada y razonable y a través, desde luego, de la formulación del proyecto de presupuesto de la República, dedicándole un capítulo entero a regular los principios esenciales que deben regir ese proceso; pero es lógico entender, también, que dentro de la potestad de formulación del proyecto de gastos públicos, estará inserto el principio de que no se puede poner en peligro la estabilidad de la comunidad, ni impedir el desarrollo, ni el normal comportamiento del sistema político y social dentro de los cánones del principio democrático. Consecuentemente, corresponde al Poder Ejecutivo proponer la distribución de los recursos y a la Asamblea Legislativa la aprobación definitiva, la que podrá hacer los ajustes necesarios para que el sistema funcione como un todo orgánico y armonioso. En el caso concreto de lo que se ha denominado como "impuestos con destino específico", se los considera, al menos como tesis de

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

principio, que se trata de incentivos políticos económicos que se plasman en el Presupuesto, para incentivar determinadas actividades, a la vez que se constituyen como protección contra el riesgo de recortes presupuestarios, intentando una búsqueda, identificación y captura de rentas monopólicas del Estado, como fuentes de financiamiento permanentes y de buena calidad de programas seleccionados. Se deben distinguir, entre ellos, cuando menos tres categorías definidas: los que son de origen constitucional, que obviamente no están disponibles para el legislador ordinario ni para el presupuestario y sobre los que esta sentencia no hace cuestión por no se el objetivo de la misma; los que al mismo de definir la necesidad y el objetivo social que deba cubrir el gasto público, crea una renta específica que no incide, ni cualitativa, ni cuantitativamente, sobre los ingresos corrientes del Estado, pero que quedan sujetos a los demás principios presupuestarios de los que luego se dirá; y por último, los que, sin crear ningún tipo de renta específica, se crean como un gravamen financiero sobre las limitadas finanzas del Estado. Es decir, la solución general más utilizada para conseguir ese financiamiento permanente para determinadas partidas de gastos es la vinculación de éstas con algunas fuentes de ingresos identificadas. Por ende, este mecanismo que es el utilizado en el caso de estudio, tiende a reflejarse en el surgimiento de numerosos "fondos" que en realidad, no son otra cosa más que partidas presupuestarias cuyo financiamiento anual está asegurado por los recursos generados por la fuente a que se vinculan. Sin embargo en la mayoría de los casos y como se constata actualmente en nuestro país, el abuso ejercido en la creación de tales "fondos" ha llegado a constituir una de las principales formas de inflexibilidad presupuestaria. La combinación de factores de oferta y demanda provoca una saturación de los gastos con programas de carácter permanente y un vaciamiento de la estructura de ingresos de libre disponibilidad. Una vez que dichos procesos se afianzan al interior de la política interior tienden a perpetuarse por la operación de fuerzas endógenas derivada de grupos de interés, produciéndose de este modo una sobrecarga en el presupuesto con pesados compromisos de gastos recurrentes, que van restando espacio a las posibilidades de financiamiento de nuevos proyectos de inversión o programas de gasto. Estos factores constituyen lo que la doctrina ha dado en llamar el "componente heredado" del presupuesto de cada ejercicio, que va más allá del pago de intereses, y cubre el propio pago de salarios,

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

contribuciones a la seguridad social y otros encargos, sobre los que las autoridades económicas tienen limitado margen de maniobra. Como resultado de lo anterior, las autoridades presupuestarias actuales están encadenadas a las decisiones del pasado, que no podrían modificar excepto a un elevado costo político, y ello tiende a generar rigideces presupuestarias, que riñen con el criterio de eficiencia para gobernar; en otras palabras, que el mandato público del ejercicio del sufragio, para aprobar futuros programas de desarrollo del Estado, se ven impedidos por leyes antiguas que sujetan a la administración a un esquema que no le permite realizar ninguna tarea de promoción social y económica, por estar definido de ante mano el futuro político, aunque no coincida con la realidad que vive el país. Según lo anterior, el volumen de recursos de libre programación con que las autoridades podrían contar para expandir el gasto corriente o iniciar nuevos proyectos de inversión compatibles con sus correspondientes programas de gobierno, representa una fracción usualmente pequeña del producto interno bruto. Por otro lado, incurrir en estos excesos también nos conduce al concepto de "rezago presupuestario", conocido doctrinariamente como aquel resultante de la aprobación de presupuestos de gastos que exceden los límites establecidos por la programación financiera. Debiéndose agregar además los obstáculos formales-legales propios del proceso presupuestario, que dificultan que las autoridades puedan reaccionar de manera flexible ante las adversidades. Si a estas consideraciones se le suman los quebrantos que se producen a los principios presupuestarios que se dirán, todo conduce a la decisión de que la ley ordinaria no podría imponerse por sobre la voluntad del legislador presupuestario, cuando esa normativa se constituya en un freno que haga imposible la transformación de las ideas contenidas en los proyectos políticos elegidos por medio del ejercicio del principio democrático (libertad de sufragio), consumiendo el desarrollo del Estado en un esquema inflexible de ingobernabilidad.

La Sala ha considerado que basta con observar lo dispuesto, particularmente, en los artículos 176, 177 y 180 de la Constitución Política, 178 y 179 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, para confirmar que, en el desarrollo 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

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

"equilibrio" del Presupuesto Nacional. Entendiéndose en su orden, que el Presupuesto se emite para un ejercicio económico anual, por lo que comprende todos los ingresos previstos y todos los gastos autorizados del Estado -y no sólo de la "administración pública", como dice, el artículo 176 de la Carta Fundamental-, y que los segundos -gastos autorizados- no pueden exceder, en ningún caso, de los primeros -ingresos previstos-. De estos principios se derivan dos consecuencias fundamentales para el caso de estudio, una es que el Poder Ejecutivo no puede 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 1° de setiembre, para el siguiente ejercicio económico anual; pues si no lo hace, 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 cambiar el destino de cualquiera de las partidas propuestas, sea, 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. 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 debe comprender 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.

El Presupuesto de la República no solo constituye el límite de acción de los Poderes Públicos sino que permite su plan de acción estratégica, por ello debe considerarse que el concepto de Presupuesto, se entiende no sólo como un documento unitario y contable, sino como un instrumento de desarrollo social y planificación de la economía del Estado, consolidándose así su naturaleza previsor, planificadora y de control efectivo, con el objeto de satisfacer dentro del marco de los principios constitucionales, los fines públicos para los cuales el Estado fue

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

creado. Su función no consiste simplemente en regular la actividad del Estado que tenga incidencia financiera, sino más bien en autorizar que se destinen anualmente los fondos necesarios para que el Gobierno pueda desarrollar las actividades preestablecidas por el ordenamiento vigente. Son acuerdos de pago que hace el Estado dentro de sus obligaciones pero también dentro de la política que regula la buena administración pública. En este sentido, los gastos que se hacen del Tesoro Público deben guardar relación con el espíritu de la Constitución, la permanencia del Estado en cuanto a su integridad económica y la solución efectiva de los nuevos problemas sociales. Por consiguiente, el Estado debe controlar los gastos de modo que no pongan en peligro su capacidad económica, y tiene derecho a limitar o regular las erogaciones procurando no desfinanciar sus arcas; no debe el Estado ocasionar desigualdades, ni producir privilegios de acuerdo con las normas constitucionales. Lo anterior deriva del ejercicio de la gobernabilidad propia que le corresponde al Poder Ejecutivo. Como ya fue expuesto, un ejercicio de gobernabilidad económica y administrativa como es el gasto público tiende necesariamente a que los procesos (como el plan de gasto social de los impuestos) y las instituciones (como las de justicia y las de planificación económica) produzcan resultados que satisfagan las necesidades actuales, al mismo tiempo que se aprovechen lo mejor posible los recursos. Además de una práctica de gasto racional y equitativa esta capacidad se conserva en su único titular el Ejecutivo mediante decisiones judiciales y reformas legales tendentes a dar flexibilidad y espacio de accionar al buen gobierno. Esta capacidad debe permitir a su vez eficacia en la administración de los recursos y a la vez debe propiciar eficiencia en el uso de tales recursos. También, sin duda y como contrapartida a la oportunidad que se le da a la administración para que trabaje, se le debe pedir que su gestión incluya rendición clara y oportuna de cuentas, equidad, orientación hacia el consenso, respuesta a las necesidades de los habitantes, transparencia, respeto pleno al imperio de la ley y participación social. 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 pues es éste finalmente quien deberá gobernar de acuerdo a éstos (de conformidad con los 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

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

facultad que el artículo 179 de la Constitución Política 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 propuesta que le formula el Ejecutivo, sobre la forma en que pretende administrar y distribuir los fondos públicos durante ese año. Desde esta perspectiva es propio del Poder Ejecutivo, como parte de las atribuciones que le competen, indicar en el Proyecto de Presupuesto, los medios de financiamiento de los gastos del Estado, dentro de los límites que la Constitución impone.

De lo expuesto se concluye que permitir una vigencia del impuesto con destino específico más allá de la anualidad del presupuesto, transgrede el principio de equilibrio presupuestario. La relación equivalente que debe existir entre el Presupuesto Ordinario y todos los ingresos y egresos existentes, debe mantenerse. De manera que éste equilibrio se afectaría eventualmente de manera negativa si se perpetúan indefinidamente impuestos con porcentajes fijos y que no concuerdan con los egresos que el Estado utiliza en el cumplimiento de todos sus fines. Nótese que la naturaleza misma del presupuesto es ser un instrumento de desarrollo social y planificación la economía del Estado. De modo que admitir una situación de esa naturaleza, puede incluso transgredir el principio constitucional de iniciativa del Poder Ejecutivo, toda vez que como ya fue indicado, un aumento excesivo y constante por parte de la Asamblea Legislativa en la creación de impuestos con destino específico, afecta seriamente el equilibrio financiero del presupuesto y la voluntad gubernamental de preparar dicho proyecto, pues es a través de éste, que el Gobierno, establece las prioridades económicas, políticas y sociales del Estado. Bajo estos términos, la Asamblea Legislativa en funciones de legislador ordinario, estaría atribuyéndose competencias que no le corresponden constitucionalmente, pues determina con ese proceder la estructuración del Presupuesto de la República, violentando de este modo el principio de iniciativa presupuestaria, que según la Constitución Política le corresponde al Poder Ejecutivo, lo que en modo alguno significa que la Asamblea Legislativa esté inhabilitada para ejercer posteriormente su competencia en materia presupuestaria otorgada constitucionalmente. Por consiguiente, también en consideración del principio de igualdad ante el deber

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, que implica que no es constitucionalmente válido que la satisfacción de estas necesidades pesen sobre los hombros de un sector específico de la sociedad, o de una determinada actividad económica, es que no podría entenderse como constitucionales tales impuestos en los términos señalados, sino como ya fue indicado, deberán estar sujetos a una temporalidad justificada que encuentra sus propios límites en el principio constitucional de la anualidad del presupuesto y por circunstancias excepcionales, de lo contrario, estos ingresos deben presupuestarse como todos los demás, y su destino se satisfecerá en la medida en que sea razonable, según su naturaleza.

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD ALEGADA . La norma en estudio establece un destino específico, en el sentido de que el 40% de lo recaudado por el impuesto sobre el consumo de refrescos gaseosos y bebidas carbonatadas de franquicia extranjera será destinado al Instituto de Fomento Cooperativo, específicamente para cubrir los gastos corrientes presupuestados anualmente. Bajo esos términos, no se estima violatoria la omisión del Poder Ejecutivo de incluir en el Presupuesto Ordinario tal porcentaje pretendido, pues como ya fue expuesto, para que este Poder de la República se viese conminado a incluirlo, debe tratarse de un impuesto que si bien tiene destino específico, éste debe serlo por un año, respetando el principio de la anualidad del presupuesto y por una necesidad especial, lo cual no se evidencia en el caso de estudio, toda vez que lo pretendido por el legislador, fue otorgarle a través de este ingreso, el financiamiento ordinario que requiere este Instituto para su funcionamiento en forma indefinida. Desde esta percepción, no es que resulte inconstitucional la creación de tal impuesto, sino el que se obligue al Poder Ejecutivo a presupuestar todos los años y en forma continua dicho monto porcentual, pues de esta forma, se crea una desigualdad de este Instituto con relación a las demás instituciones del Estado, que se ven obligadas a recibir del presupuesto el ingreso deducido, una vez que se realiza el presupuesto de todos los ingresos y de los egresos previstos por el Gobierno cada año. Aunado a lo anterior, el Poder Ejecutivo tiene que preparar un proyecto presupuestario que le permita cumplir con todas las obligaciones ordinarias que tiene el Estado per se, como el caso de los salarios, servicios públicos, educación, etc; y para ello debe tener la posibilidad de disponer de los ingresos de las arcas públicas, de lo contrario, la imposición de respetar los porcentajes antojadizos y sin previsión

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

futura por parte de la Asamblea Legislativa, provocaría un caos económico y social importante, pues se provocaría un déficit fiscal que traería consecuencias funestas para la economía nacional, que se evidenciaría en aumentos considerables en los índices de inflación, devaluación acelerada de la moneda y en un aumento sustancial en las tasas de interés y del endeudamiento interno y externo, por ejemplo. Correlativamente, se estarían desprotegiendo otros derechos constitucionales muy importantes, como en materia de salud, educación, justicia, etc, que deben ser proporcionados por el Gobierno, para uso y disfrute de los ciudadanos de este país. Históricamente en sociedades subdesarrolladas como la costarricense agravado por interpretaciones excesivamente rígidas de normas, ha colocado a las autoridades ejecutivas en una posición que les dificulta la posibilidad de invertir los pocos recursos existentes con racionalidad y equidad. Corresponde por ello al judicial interpretar de manera diferente las normas y sus efectos en el tiempo y evitar así la congelación del desarrollo. No hay democracia sostenible si los actores económicos, políticos y sociales no tienen interiorizada la convicción de que lo que les une es más importante que lo que les separa, para dar respuestas democráticas, oportunas y efectivas a las demandas. El nuevo Pacto Social generado por interpretaciones ajustadas a los problemas sociales actuales, necesario para superar los problemas de gobernabilidad que se nos presentan, obliga a crear espacios de consenso, de coordinación, de recíproco apoyo entre las instituciones y entre las funciones estatales. La preservación de la democracia en Costa Rica exige, pues, la construcción progresiva de un Estado que garantice la eficiencia económica, no solo mediante su plan de gasto social, sino mediante el desarrollo de los mercados y debe garantizar también la legitimidad social oportuna mediante la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades que la sociedad requiere o muestra en un momento determinado. Resulta procedente aclarar que todo lo señalado en los considerandos anteriores no implica, bajo ninguna circunstancia, que deban dejarse sin efecto los programas sociales cuyo desarrollo ya ha sido gestado, pues éstos deberán continuar funcionando de acuerdo a las prioridades del Estado y al razonable uso de los recursos públicos. Eficiencia económica y equidad social son sólo separables en los planos teóricos o de política electoral, en la práctica, no hay gobernabilidad democrática sostenible sin ambas. Los servicios de equidad no acompañados de

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

eficiencia económica, no se sostienen en el tiempo y una supuesta eficiencia económica sin orientación social, concentraría la riqueza y generaría violencia social.

Conclusión. Con fundamento en el anterior análisis y conclusiones precedentes, no podría entenderse inconstitucional, la omisión del Poder Ejecutivo de presupuestar un 40% de ese ingreso para el INFOCOOP. La Sala en consecuencia, no evidencia vicio de inconstitucionalidad alguno, por lo que la misma debe ser desestimada. Los Magistrados Solano Carrera, Vargas Benavides y Armijo Sancho salvan el voto y declaran con lugar la acción con sus consecuencias.

Res: 2003-06927²

Presupuesto nacional: inclusión de legislación no compatible con la materia presupuestaria en una Ley de esa naturaleza resulta contraria a la Constitución Política

Texto del extracto

Sobre la legitimación. En virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de esta Jurisdicción, la admisibilidad de una acción de inconstitucionalidad está condicionada -en general- a la existencia de un asunto previo pendiente de resolver, en el que se hubiere invocado la inconstitucionalidad de la norma impugnada, como un medio razonable para la tutela del derecho o interés que se estima lesionado. Las únicas excepciones posibles son las que prevén los párrafos segundo y tercero de la misma norma, en el sentido de que no se requiere un asunto previo en los casos en que la acción sea planteada por el Contralor, Procurador o Fiscal General de la República, o bien, por el Defensor de los Habitantes; así como en aquellos supuestos en que por la naturaleza del caso no exista lesión individual y directa, se trate de la defensa de intereses difusos o colectivos. En el caso que se analiza, los accionantes aducen que actúan en defensa de intereses difusos; sin embargo este Tribunal no encuentra ninguna

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

afectación a intereses de tal naturaleza por parte de la norma impugnada, mas como no existe posibilidad de que la norma produzca una lesión individual y directa a los miembros de la Fundación, en virtud de que lo que se impugna es el hecho de que por medio de una norma de naturaleza presupuestaria se varió su naturaleza jurídica, los accionantes no requieren de asunto previo para impugnar la norma referida y en ese sentido, se encuentran legitimados para actuar.

Objeto de la acción. Los accionantes refieren que impugnan el artículo 50 inciso 20) de la Ley de Presupuesto Ordinario para el año de mil novecientos ochenta y siete. Sin embargo, de una revisión minuciosa del expediente (véase folio 15 frente) y del texto de las normas referidas, se constata, que de acuerdo al contenido, se trata más bien del artículo 61 inciso 20) de la Ley número 7089 del dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, que es Ley de Presupuesto Ordinario de la República para mil novecientos ochenta y ocho, el cual, literalmente señala:

Artículo 61... 20. Se modifica el artículo 1o. de la ley No. 2680 del 22 de noviembre de 1960 (Ley de Creación de los Clubes 4-S), para que diga: "Artículo 1º.-Se crea la Fundación Nacional de Clubes 4-S, como un ente privado de utilidad pública, con personería jurídica propia, sin fines de lucro, tendente al fomento y desarrollo de los programas propios de los clubes 4-S en Costa Rica."

Consideran los accionantes que dicha norma es contraria a lo dispuesto en los artículos 121 incisos 1) y 11), 124 y 178 de la Constitución Política, por tratarse de una norma atípica contenida en una Ley de Presupuesto. Argumentan que la juventud y las mujeres rurales se han visto afectados por el cambio de naturaleza jurídica de la Fundación, pues al pasar de ser un organismo semiautónomo a un ente privado de utilidad pública, ha perdido el apoyo estatal, lo cual hizo que disminuyeran los socios de los clubes, se redujo la formación de los jóvenes y mujeres para organizar proyectos agro-productivos, y por ende, aumentó la marginación, pobreza y migración a las ciudades en busca de fuentes de empleo.

Inconstitucionalidad de normas atípicas en leyes de presupuesto. Este Tribunal ha sido categórico al determinar que la inclusión de legislación no compatible con la materia presupuestaria en una Ley de esa naturaleza, resulta contraria a la Constitución Política. A

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

manera de ejemplo, en la sentencia 1994-03259 de las nueve horas cincuenta y siete minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y cuatro, se indicó:

“En reiteradas ocasiones (ver resoluciones números 121-89, de las once horas del veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, 568-90, de las diecisiete horas del veintitrés de abril y 1262-90, de las dieciséis horas del nueve de octubre de mil novecientos noventa) esta Sala ha señalado que la inclusión de disposiciones de contenido no presupuestario en las leyes de presupuesto es contraria a los preceptos constitucionales que se refieren a la atribución o competencia de la Asamblea Legislativa para dictar, reformar o derogar las leyes que conforman el ordenamiento jurídico, y las que otorgan competencia o legitimación para dictar los presupuestos ordinarios o extraordinarios de la República, es decir, los incisos 1.) y 11.) del artículo 121 y 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política. Es así como ha considerado que: "... es enteramente procedente que se incluyan "normas generales" en las normas 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 ... 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

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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.

III. 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 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 sus 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 expuesto 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 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." En el caso ahora en análisis, ley número 7390, de quince de abril de mil novecientos noventa y cuatro, que es la que modifica las leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico de este año, se incluye una disposición -artículo 11- que modifica el régimen de auxilio de cesantía que se encuentra regulado el artículo 28 del Código de Trabajo, y adicionan en lo pertinente,

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

lo dispuesto en el Estatuto de Servicio Civil (Ley número 1581, de treinta de mayo de 1953) y el Estatuto de Servicio Exterior de la República (Ley número 3550, de cinco de agosto de mil novecientos sesenta y cinco), al introducir un supuesto para la procedencia y cuantía de tal auxilio, cual es la renuncia voluntaria del funcionario, siendo que de conformidad con el artículo 63 Constitucional, este beneficio procede únicamente en los casos de destitución con responsabilidad patronal, pero no por renuncia del funcionario. Por ello, la norma impugnada resulta claramente violatoria de las normas constitucionales y del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa comentadas, por cuanto, al intentar reformar el sistema vigente del auxilio de cesantía, debió tramitarse según el procedimiento dispuesto para las leyes comunes u ordinarias y no incluirla en una norma presupuestaria, siendo claro que su contenido no es de esta materia. IV.- Al estarse en presencia de una reiteración de lo argumentado en los casos citados por tratarse de una norma atípica, y no encontrando motivos para variar el criterio ya externado por este Tribunal, ni razones de interés público que justifiquen que se reconsidere la cuestión, el artículo 11 de la Ley de Modificación al Presupuesto Ordinario para mil novecientos noventa y cuatro, número 7390, de quince de abril del año en curso, es inconstitucional, razón por la que procede acoger esta acción de inconstitucionalidad.”

En el mismo sentido:

“Lleva razón la Procuraduría General de la República al señalar que en este tópico específico, que se refiere a la inclusión de legislación no compatible con la materia presupuestaria y con fundamento en iguales alegatos, ya ha sido resuelto por la Sala Constitucional. En efecto, la jurisprudencia de la Sala al resolver sobre la inclusión de legislación atípica en las leyes de presupuesto de la República, ha sido conteste y reiterada y las dos sentencias que como ejemplos que incluye la Procuraduría General de la República en su informe, son adecuadas a los efectos de dictar el fallo en este asunto. A mayor abundamiento, en ese mismo sentido, deben verse, como precedentes y entre otras, también las sentencias 121-89, 199-89, 69-90, 88-90, 1262-90, 1336-90, 1466-90, 550-91, 719-91, 980-91 y 3259-94.

II.- Siendo evidente la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por no encuadrar dentro del marco de lo que son las normas presupuestarias, resulta obvio que esos preceptos se

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

promulgaron con clara violación de las normas que se señalan en la acción y ello conduce a la consecuente anulación de las dos disposiciones legales que se eliminan del ordenamiento jurídico en la forma que luego se dirá. Empece sí es importante, aunque resulte innecesario entrar a conocer el fondo de las normas que se anulan, señalar aunque sea en una forma muy somera, que siendo la finca donada un parque público y desde luego, como bien demanial afectado al servicio de toda la comunidad, no es suficiente una simple autorización de donar, como la que se cuestiona, para tener por desafectado el bien del uso público, requisito éste, sine qua non, para poder sacarlo del demanio y ponerlo en el comercio de los hombres. Para estos efectos no se puede suponer la voluntad del legislador, que debe ser específica, clara e inequívoca.

III.- Esta sentencia, al declarar inconstitucionales las normas impugnadas, sean el inciso 13 del artículo 16 de la Ley 7097 y el artículo 63 de la Ley 7131, es declarativa y retroactiva a la fecha de promulgación de ambas normas, salvo los derechos adquiridos de buena fe. Es decir, las normas se anulan del ordenamiento jurídico desde la fecha en que entraron en vigencia, o sea, el inciso 13) del artículo 16 de la Ley 7097 a partir del 18 de agosto de 1988 y el artículo 63 de la Ley 7131, a partir del 16 de agosto de 1989. Ahora bien, como la firma "Univivienda, S.A.", ha solicitado que se atenúen o dimensiones los efectos de la sentencia estimatoria, porque ella es una adquirente de buena fe, resulta imprescindible expresar las siguientes conclusiones: a) la Municipalidad de Goicoechea formalizó la donación del inmueble en favor de la Cooperativa de Vivienda COOPECASA, R.L., como acto de ejecución de las normas legales que ahora se anulan, traspasando la finca número 349507-000 del Partido de San José, mediante escritura otorgada en San José, ante el notario público Mariano Ocampo Rojas, a las diez horas del cinco de diciembre de mil novecientos noventa y ocho y, lógicamente, COOPECASA, R.L. pasó a ser propietaria del inmueble; b) mediante escritura otorgada ante el notario público Edgardo René Ramos Carmona, en San José, a las trece horas del treinta de mayo de mil novecientos noventa y seis, COOPECASA, R.L. dividió la finca en seis lotes que segregó en cabeza de su dueño y vendió a Univivienda, S.A. el lote número seis, reservándose los otros cinco lotes y la adquirente hipotecó en favor de la Unión Nacional de Cooperativas. Con estos hechos que están sirven de antecedentes, lo que resta es confrontarlos a la luz de los precedentes que ha dictado esta Sala.

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

IV.- En sentencia número No. 1551-90 de las diecisiete horas del once de junio de mil novecientos noventa, considerando tercero, expresó la Sala en lo que interesa:

"No observa esta Sala que estemos en presencia de ninguno de los dos supuestos de excepción contemplados. En primer lugar, porque si bien es cierto el hecho se consumó en el Registro al concretarse la reunión e inscripción de las fincas a nombre de la Asociación, ello nunca ocurrió en la materialidad de los hechos, por lo que no se trata de una situación técnicamente irreversible y que este Tribunal no pueda restaurar dando efecto retroactivo a la declaración. En segundo lugar, porque no se puede presumir buena fe de parte de la Asociación, dado que la jurisprudencia, tanto de esta Sala como de la antigua Corte Plena (en relación a esta última pueden verse las resoluciones de las 10:00 hrs. del 13 de noviembre de 1981 y de las 15:00 hrs. del 14 de julio de 1982), ha sido la de declarar reiteradamente contrarias a la Constitución este tipo de normas que no tienen relación alguna con la materia presupuestaria. Ello permite partir del supuesto de que tanto la Asociación Ciudadana de Vivienda Popular como el Poder Legislativo han tenido suficiente conocimiento de que esa práctica es violatoria de nuestro sistema jurídico constitucional, circunstancia que no pudo tutelarse sino con clara violación del principio de supremacía constitucional, que esta Sala está llamada a asegurar. Tampoco es de recibo el argumento de que una eventual declaratoria de inconstitucionalidad causaría graves dislocaciones a la justicia y a la paz sociales del país, al estar esos inmuebles utilizados por una institución sin fines de lucro que coadyuva con el Estado en la solución del problema de la vivienda en los estratos más humildes de la población. En primer lugar porque no es la única institución dedicada a la solución del problema habitacional del país; y en segundo lugar, porque los efectos retroactivos de la sentencia no impedirán que dicha Asociación siga ejerciendo esa actividad, tal y como lo había venido haciendo antes de que se introdujera y desplegara efectos la norma en cuestión..."

En este caso concreto, la Sala declaró con lugar la acción, anuló la norma atípica y como consecuencia, anuló, también, el traspaso que el Estado había hecho de un inmueble, dejando a salvo los derechos adquiridos por terceros al amparo de esa inscripción.

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

V.- En consecuencia, igual solución debe darse a este otro caso, puesto que no hay razón para variar el criterio de la Sala, solo que advirtiéndose que quedará obligada Municipalidad de Goicoechea a proveer a la comunidad de un parque equivalente al desposeído de los derechos e intereses locales, sea revirtiendo la donación del inmueble por convenio o por la vía de la expropiación, o adquiriendo un área equivalente por los medios legítimos, consecuencias estas que se deberán analizar en el respectivo recurso de amparo.”

(Sentencia 1997-00554 de las catorce horas cincuenta y siete minutos del veintiocho de enero de mil novecientos noventa y siete)

Conclusión.- En aplicación de los antecedentes jurisprudenciales expuestos, por no existir razones de interés público que justifiquen un cambio de criterio, lo que procede es declarar con lugar la acción y anular la norma impugnada, por tratarse de una norma ajena al contenido presupuestario, si bien inserta en una ley de presupuesto. Como efecto de esta declaratoria de inconstitucionalidad, cobra vigencia entonces la Ley número 2680 del veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta.

Res: 1993-05978³

Acción de Inconstitucionalidad promovida por Federico Gonzalez Montealegre, mayor, cédula de identidad 1-280-901, vecino de San José, contra las modificaciones hechas al artículo 88, inciso e, del Código Municipal por el numeral 25 del artículo 61 de la Ley de Presupuesto número 7089 de dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta y siete y por el artículo 23, numeral 27 de la Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio fiscal de mil novecientos ochenta y nueve, Ley 7111, de veinticuatro de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

"Considerando:

Io.- Para analizar las inconstitucionalidades señaladas es necesario establecer la evolución legislativa del artículo 88 del Código Municipal, el que originalmente disponía:

"Artículo 88: Con carácter de tasas se cobrará a los propietarios omisos el costo de los siguientes servicios: a) Limpieza de vegetación dañina de las orillas de las vías públicas; limpieza de las cercas que dan a esas vías y recorte de las ramas que dan sombra a las vías perjudicándolas o dificultando el paso de personas o vehículos; b) Construcción de cercas y limpieza de los lotes sin construir;

c) Remoción de objetos, materiales o similares abandonados que obstaculicen la vía pública;

ch) Instalación de bajantes y canoas para recoger las aguas pluviales de las construcciones, cuando la pared externa de éstas colinde inmediatamente con la vía pública".

Mediante la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio fiscal de 1988, número 7089, publicada en el Alcance cuarenta y uno de la Gaceta doscientos cuarenta y siete del veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, se modificó ese numeral de la siguiente manera :

"Artículo 88: Cobrarán trimestralmente, con carácter de multa, lo siguiente:

a) Aceras sin construir en áreas urbanas, si existe cordón o caño, por metro lineal, C 15.00 ;

b) Aceras en mal estado en áreas urbanas, si existe cordón y caño, por metro lineal, C8.00;

c) Canoas y bajantes en áreas urbanas, sin construir o en mal estado, por metro lineal, C8.00;

d) Lotes urbanos vacíos sin cerrar, por metro lineal frente a la vía pública, C15.00;

e) Lotes enmontanados, sucios y en malas condiciones, por metro lineal, C15.00."

Posteriormente, mediante la Ley 7108, que es Presupuesto Extraordinario de la República, publicado en el Alcance número treinta y cinco de la Gaceta doscientos quince del once de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, se dispuso en el

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

numeral veintisiete lo siguiente :

"Refórmese el inciso e) del numeral 25, del artículo 61 de la Ley de Presupuesto Nacional para 1988, Número 7089 del 18 de diciembre de 1987, que reforma el párrafo segundo del artículo 88 del Código Municipal, para que diga de la siguiente manera:

"e) Los lotes enmontados, sucios y en malas condiciones, por metro cuadrado, C15.00."

IIo.- En forma reiterada se ha abordado el tema ahora planteado, en resolución número 121-89 del veintitres de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve en el punto tres, en lo que interesa se indicó :

"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".

De igual forma, en el apartado siete punto ocho, de ese pronunciamiento, en relación a la competencia de la Asamblea Legislativa para establecer los impuestos y contribuciones nacionales, se señaló lo siguiente:

"Este principio denominado reserva de ley o legalidad tributaria atañe a la facultad originaria de establecer los tributos que deben pagar los contribuyentes. De ahí 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 ésta índole. La competencia legislativa como se ha esbozado en los considerandos anteriores, corresponde ejercerla sobre ésta materia por la vía de procedimiento de la ley ordinaria y nunca como norma presupuestaria ".

Reiteradamente también se ha comentado acerca de la naturaleza jurídica de la ley de presupuesto estableciéndose que es una ley formal y material, cuyo fin permite detectar al Estado cuales son sus prioridades mediante un plan de acción expresado en términos económicos; estableciéndose de esa manera los ingresos probables que el Estado obtendrá durante un período de tiempo y la autorización de los gastos que en dicho plazo se ejecutarán. Razón por la cual podemos señalar que el presupuesto tiene como objeto que la Asamblea Legislativa facilite el control de la actividad

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

financiera del país y nunca el establecimiento de normas jurídicas de alcance general.

IIIo.- Por lo anteriormente comentado, al revestir las modificaciones hechas al artículo 88 inciso e del Código Municipal, evidentemente de características diferentes a la materia presupuestaria, esa modificación a la legislación ordinaria, violó lo dispuesto en los artículos 121 incisos 1), 11) y 13), 123 al 128 de la Constitución Política, razón por la que esa reforma resulta inconstitucional y así debe declararse.

IVo.- De conformidad con el artículo 91 de la Ley que rige ésta jurisdicción, dada la reconocida inconstitucionalidad de la norma impugnada, lo que conlleva la nulidad del artículo 88 del Código Municipal según reforma acordada en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio fiscal del año mil novecientos ochenta y ocho, publicado en el Alcance cuarenta y uno de la Gaceta número doscientos cuarenta y siete del día veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y siete y su reforma, volviéndose en consecuencia a la redacción que tenía antes de esa modificación, esta sentencia tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia de la norma que se anula, pero los afectados con su aplicación sólo podrán repetir lo pagado si así lo solicitan dentro del mes siguiente a la publicación de este fallo en el Boletín Judicial."

- 1 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas con cincuenta y nueve minutos del veintidós de mayo del dos mil dos.-
- 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas con cuarenta y seis minutos del quince de julio del dos mil tres.-
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas y cuarenta y ocho minutos del dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres.