

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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: PARTICIPACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA ELABORACIÓN DEL
PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA**

RESUMEN: En la siguiente investigación, se analiza el tema del planeamiento y aprobación del Presupuesto de la República, preparado por una sección especializada del Poder Ejecutivo y presentado ante el Legislativo para su debida aprobación. De esta forma, se analiza, desde el punto de vista doctrinario, la posibilidad de vetar ciertos contenidos presupuestarios, al tenor de lo establecido en el artículo 125 de la Constitución Política. Finalmente, se incluyen algunos extractos doctrinarios, donde se analizan el concepto y los alcances de los presupuestos ordinario y extraordinario, así como algunos otros criterios esgrimidos por la sala Constitucional, sobre materia presupuestaria.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Iniciativa Gubernamental en Materia Presupuestaria.....	2
b. Principios Generales Presupuestarios.....	3
c. Veto al Presupuesto.....	4
2. Normativa.....	8
a. Constitución Política.....	8
3. Jurisprudencia.....	10
a. Inconstitucionalidad de las Normas Atípicas del Presupuesto	10
b. Concepto y Alcances del Presupuesto Ordinario y Extraordinario.....	11

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

c. La Inclusión de Legislación no Compatible con Materia Presupuestaria resulta Inconstitucional.....	30
d. Competencia de la Asamblea Legislativa para fijar en los Presupuestos los Ingresos Probables y los Gastos Autorizados de la Administración Pública.....	38

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Iniciativa Gubernamental en Materia Presupuestaria

[GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Luis Enrique y ZAMORA CHAVARRÍA, Eugenia María]¹

"La iniciativa gubernativa es el derecho que tiene, el Poder Ejecutivo -ejercido en Costa Rica por medio del Ministro de Gobierno del ramo y el Presidente conjuntamente (artículo 140, inciso 5) de la Constitución Política)- de activar también el proceso legislativo.

Esta iniciativa, al igual que la parlamentaria, puede referirse a cualquier materia, pero a diferencia de ésta, no tiene límite de tiempo, ya que puede ejercerse tanto en sesiones ordinarias como en sesiones extraordinarias (que se prolongan del 1º de agosto al 30 de agosto y del 1º de diciembre al 30 de abril). Sin embargo, durante el período de sesiones extraordinarias, la iniciativa gubernativa es exclusiva, lo que significa que el órgano parlamentario sólo podrá deliberar y decidir respecto de aquellos proyectos enviados por el Poder Ejecutivo. Este aspecto es particularmente importante en el caso de un veto ejecutivo a las normas generales contenidas en la Ley de Presupuesto Ordinario ya que aquel se interpondría, necesariamente, dentro del período extraordinario de sesiones. Si el Presidente no incluye, en su convocatoria al Parlamento, la discusión de dicho veto, y la Asamblea sólo puede conocer de aquello convocado por el Ejecutivo, ¿qué pasaría con dichas normas generales?

La iniciativa, como explicáramos anteriormente, es una facultad del sujeto que la ejerce. Sin embargo, en materia presupuestaria nuestro Poder Constituyente considero necesario estatuir, no solamente que fuese iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo, sino también obligatoria y a ejercerse dentro de un plazo específico. Por ello, el presupuesto en Costa Rica debe ser presentado ante la Asamblea Legislativa, a más tardar el día 1º de setiembre (art. 178, C. Pol.).

El que la iniciativa en materia presupuestaria pertenezca al Poder Ejecutivo es una práctica ya generalizada y, sin duda, es el proyecto de Presupuesto la más importante de las iniciativas gubernativas, siendo a ella a la que nos referiremos en este punto.

Cabe entonces preguntarse cuáles son las razones por las que las ciencias del Derecho Constitucional, Financiero y Administrativo han conferido esta atribución al gobierno, como asimismo, cuáles

son las razones por las que no fue dada al Parlamento.”

b. Principios Generales Presupuestarios

[ORTIZ ORTIZ, Eduardo]²

“El cuadro de principios generales del presupuesto nacional como ley de la República que queda descrito coincide con las grandes líneas de pensamiento y decisión de la jurisprudencia constitucional existente sobre el tema. Se trata de coincidencia deliberada, pues es jurisprudencia loable, cuando no excelente. Nuestra Corte Suprema ha enfrentado con técnica y justicia las interrogantes que han puesto los casos bajo su examen, no obstante tratarse de directo enfrentamiento con usos y abusos de la Asamblea Legislativa. Su jurisprudencia ha sentado los siguientes principios importantes:

a) Los presupuestos son normas formales y materiales, que pueden contener normas generales y que tienen que contener las necesarias para su ejecución, que son las que se refieren a la materia propiamente "presupuestaria" (véase votación de C.P. en Ses. Ext. No. 63 de 4 de noviembre de 1981; No. 32 de las 13:30 hrs. del 3 de mayo de 1984 y No. 42 de las 13:30 hrs. del 14 de junio de 1984).

b) Los artículos 121.22 y 176 a 180 de la Constitución Política contemplan una potestad legislativa especial por razón de la materia "presupuestaria", que se ejerce mediante un procedimiento especial (por la iniciativa que es exclusiva del Poder Ejecutivo y el perfeccionamiento normativo, que excluye el veto ejecutivo) y que se extralimita si alcanza y regula "materia no presupuestaria", respecto de la cual o en la cual son muchas las "normas generales" de los presupuestos (Vot. Ses. Ext. No. 58 de las 13:30 hrs. del 14 de julio de 1983; No. 36 de las 14:00 hrs. del 8 de julio de 1982 y No. 5 de las 13:30 hrs. del 12 de enero de 1984).

c) Los artículos 121.11 y 176 a 180 de la Constitución Política se refieren al presupuesto del Estado, con exclusión de los que son propios de los entes descentralizados o autónomos, cada uno de los cuales puede darse con libertad del suyo por virtud de los artículos 176 párrafo segundo y 188 de la Constitución Política, por lo que la potestad legislativa para dictar el presupuesto nacional no puede servir para producir normas generales que afecten también los presupuestos de las dichas instituciones autónomas (Vot. Ses. Ext. No. 63 del 4 de noviembre de 1981, arriba citada; No. 32 de las 13:30 hrs. del 3 de mayo de 1984 y No. 95 de las 13:30 hrs. del 17 de noviembre de 1983).

ch) Leyes extrañas al presupuesto o presupuestos de la República –

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

como la de la autoridad presupuestaria o la de planificación nacional— pueden autorizar la dirección, orientación y coordinación del sector descentralizado, aun en materia de presupuesto, sin violar la autonomía de las instituciones, pues se trata de materia de gobierno en la que éstas carecen de aquella (No. 42 de las 13:30 hrs. del 14 de junio de 1984).

d) El presupuesto de la República —y cualquiera de un ente público— es acto político o de gobierno, que, aparte de la previsión de entradas y gastos anuales, contiene un articulado, que es precisamente el conjunto de disposiciones o "normas generales", con fuerza y valor de ley, que expresan una aprobación de un plan nacional de inversiones, con identificación de las necesidades a satisfacer, fijación de su jerarquía, asignación del gasto para cada una y limitación de ese gasto a dichas asignaciones (Ses. Ext. No. 63 de noviembre de 1981 y No. 42 de las 13:30 hrs. del 14 de junio de 1984).

e) Todo presupuesto, en cuanto acto político y plan de inversión pública, contiene necesariamente "normas generales", que son impersonales, abstractas y ordinamentales, como una ley común, lo que constituye el contenido contingente, facultativo o eventual del mismo, variable con cada uno para el año fiscal respectivo {misma sentencia de 1981 ya citada).

f) Todo presupuesto tiene un contenido y efectos esenciales, invariables y necesarios a saber:

i) otorgamiento de una autorización para recolectar ingresos y de otra para asignarlos a necesidades específicas y gastarlos, mediante los procedimientos de erogación y pago que el mismo presupuesto u otra norma señalen;

ii) prohibición de gastar más de lo autorizado;

iii) anualidad de todas sus disposiciones (fallo de 1981 y No. 42 de 1984)."

c. Veto al Presupuesto

[CHARPENTIER ACUÑA, Luis]³

"Creemos que el constituyente para establecer la supuesta prohibición del 125 se fundamentó en razones de tipo práctico. La ley de Presupuesto debe estar aprobada definitivamente para el 30 de noviembre de cada año (art. 178 C.P.); de ser vetado el Presupuesto por razones de inconstitucionalidad por la Asamblea, muy difícilmente la Corte resolvería el conflicto antes de esa fecha límite. No obstante, ya veremos que existe una solución para este problema.

No podemos aceptar de ninguna manera la prohibición absoluta en

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

contra de que el Presupuesto Ordinario pueda vetado. Existen muchas razones que justifican esta tesis. En primer lugar, pareciera ilógico que una Ley de Presupuesto, por el solo hecho de ser tal, pueda contener normas abiertamente contrarias a la Constitución, violentándose así el principio de que todas las normas jurídicas inferiores a la Constitución deben adecuarse a ella, según se deduce del artículo 10 de la Constitución. Así, pues, "Si el veto por razones de inconstitucionalidad no se admitiera, se violaría el principio de supremacía constitucional (...) Si la ley de Presupuesto es una disposición de la Asamblea Legislativa, lógicamente su contenido debe respetar también el principio de supremacía constitucional".)

Si el Poder Ejecutivo no pudiera nunca vetar el Presupuesto, el Parlamento gozaría siempre de la posibilidad, con esa ley, de violar cuantas veces quiera la Constitución.

(...)

"Razones morales abonan la tesis de que las normas generales del Presupuesto puedan ser vetadas, ya que de no admitirse esa posibilidad, los diputados gozarían de una auténtica patente de corso para legislar sobre cualquier materia, a sabiendas de que no existe un control inmediato por parte del Ejecutivo para evitar que tales normas entren en vigencia".

Ahora bien, si admitiéramos la posibilidad de vetar el Presupuesto Ordinario, el problema que se presenta es establecer los alcances de la prohibición del 125 de la Carta Fundamental.

Como se dijo en un aparte anterior, se acostumbra incluir las llamadas "normas generales" en la Ley de Presupuesto. Asimismo, la propia Constitución establece la materia que debe contener esta ley especial: debe contener materia presupuestaria. Por lo tanto, resulta enteramente legítimo incluir normas generales en el presupuesto, destinadas a indicar su mecánica y a facilitar su ejecución, sea referentes a materia presupuestaria.

No obstante, existen algunas de esas normas generales que no guardan relación con esos objetivos y vienen a significar materia ajena a la presupuestaria. Nuestra jurisprudencia se ha pronunciado al respecto, de la siguiente manera:

"No es posible incluir materia extraña al presupuesto en esa ley especial, a no ser con infracción de lo que disponen los incisos 1 y 11 del artículo 121 de la Constitución, pues el primero se refiere a la amplia potestad de "dictar leyes", y el otro (el once) a la de dictar los presupuestos; y si la Constitución contempla esas facultades por separado, ello es la razón lógica de que se trata de actos legislativos de distinta naturaleza y contenido".

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Don Eduardo ORTIZ, profundiza un poco más al respecto. Este autor parte del hecho de que la Constitución establece atribuciones o potestades taxativas para la Asamblea Legislativa, y esta no puede exceder esas atribuciones;

"La Asamblea sólo puede hacer lo que expresamente le autorice la Constitución, cuando ejerce la representación del pueblo, y todo lo demás le está prohibido" .

Así, pues, la Asamblea es competente para lo que le autorice la Constitución; ésta prohíbe, verbigracia, que un determinado tipo de ley sea creada por un procedimiento que no es el indicado para el caso. El mismo autor señala:

"Las normas no presupuestarias por la materia incluidas dentro del Presupuesto son nulas (...) La nulidad nacida, cuando la Ley de Presupuesto toca materia "no presupuestaria", puede explicarse como una carencia de capacidad legal al efecto por falta de "legitimación" para el ejercicio de la potestad legislativa común u ordinaria, en razón de diferente procedimiento".

Con base en ello, las leyes ordinarias o de materia común (no presupuestaria) deben dictarse por el trámite ordinario de formación de las leyes, de lo contrario serían nulas en razón de violar normas procedimentales establecidas en la Constitución. En consecuencia, la prohibición del artículo 125 no se refiere a aquellas disposiciones jurídicas que son ajenas a la materia presupuestaria, pero que se incluyen materialmente en el Presupuesto Ordinario. Tales normas deben sujetarse al procedimiento de formación de las leyes ordinarias, y de ser incluidas en la Ley de Presupuesto pueden ser vetadas por el Ejecutivo;

"Tales disposiciones sí pueden ser objeto de veto por cuanto escapan a la naturaleza misma del presupuesto en cuanto a gastos e ingresos".

Tales normas no serían parte de la ley de Presupuesto propiamente dicha, ya que ella –en estricto sentido jurídico– solo incluye materia presupuestaria;

"Las llamadas disposiciones generales son un anexo y no forman parte en sí de la Ley de Presupuesto: no están amparadas en la prohibición constitucional a que se ha hecho mérito (art. 125) y, en consecuencia, es factible la procedencia en cuanto a ellas del veto del Poder Ejecutivo".

Si la Constitución señala la materia que debe contener la Ley de Presupuesto, no es posible, por tanto, que ella incluya materias extrañas a su esencia específica, a no ser que sean normas destinadas a aclarar o complementar los capítulos o las partidas

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

que integran el Presupuesto, o que establezcan procedimientos para la correcta disposición de los recursos financieros durante el período fiscal correspondiente.

(...)

La prohibición del veto por razones de oportunidad a la parte contable del Presupuesto se da en razón de que es el órgano que veta las leyes (Ejecutivo) quien prepara el proyecto de Presupuesto; la Asamblea solo podría aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo si señala los nuevos ingresos para cubrir tales gastos, para lo cual requiere un informe de la Contraloría sobre la efectividad fiscal de los mismos; lo anterior parece indicar que no habría criterios objetivos suficientes por parte del Ejecutivo para justificar la inconveniencia del proyecto, al punto de que la modificación presupuestaria ha sido fiscalizada por la Contraloría General de la República.

Hemos admitido, pues, la facultad de vetar normas generales del Presupuesto Ordinario por parte del Poder Ejecutivo. No obstante, de vetarse normas del Presupuesto, se presentaría un problema práctico –al que ya habíamos aludido– y es que muy difícilmente la Corte, en caso de razones de inconstitucionalidad rechazadas por el Parlamento, resolvería el conflicto antes del 30 de noviembre.

En contra de lo dicho por HERNÁNDEZ VALLE, la única solución viable parece ser –para nosotros– el vetar una parte de la ley y sancionar el resto. Rafael BIELSA manifiesta:

"El veto puede ser total o bien parcial, respecto del proyecto sancionado por el Congreso, pues el Poder Ejecutivo puede desecharlo solo en parte, en cuyo caso solamente en parte vuelve con sus objeciones al Congreso (...); es admisible el veto parcial cuando la supresión de la parte objetada no afecte el sistema general o la unidad de la ley" (52).

Por su parte, LINARES QUINTANA sostiene que la Constitución argentina excluye el veto parcial (o promulgación fragmentaria de la ley), pero agrega:

"Pueden admitirse algunas excepciones, entre ellas la Ley de Presupuesto, pero siempre que la disposición criticada no afecte el resto del proyecto".

Por nuestra parte, creemos que el veto parcial a la Ley de Presupuesto encuentra fundamento jurídico en nuestra propia Constitución Política. En efecto, según el artículo 128, si la Corte declara: "... que el proyecto contiene disposiciones inconstitucionales, se tendrá por desechada la parte que las contenga. El resto se enviará a la Asamblea para la tramitación correspondiente".

Consideramos que esa remisión para que el proyecto reciba nuevamente tres debates se justifica, únicamente, en la medida en que las disposiciones declaradas inconstitucionales afecten el contenido y estructura del proyecto en general, lo cual – naturalmente– haría necesario revisar la unidad del proyecto como un todo. En caso de que la parte objetada no afecte el sistema o la unidad del proyecto, el Poder Ejecutivo estaría facultado para sancionar la parte no objetada, ya que esta ha sido completamente aprobada en la Asamblea y –manteniéndose la unidad general– no hay razón suficiente para impedir que esas normas entren en vigencia. Asimismo, una cuidadosa interpretación del artículo 125 de la Constitución, refuerza el anterior argumento. Este artículo dispone que,

"Si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes".

2. Normativa

a. Constitución Política⁴

Artículo 125.-

Si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes. No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República.

Artículo 177.-

La preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un período de seis años. Este departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República. Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el Departamento a que se refiere este artículo.

En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestadas por ese poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda.

Para lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar cumplidamente el pago de la contribución del Estado como tal y como patrono, se crearán a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social rentas suficientes y calculadas en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución. Si se produjere un déficit por insuficiencia de esas rentas, el Estado lo asumirá, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá incluir en su próximo proyecto de presupuesto la partida respectiva que le determine como necesaria la citada institución para cubrir la totalidad de las cuotas del Estado.

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.

(*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 2345 de 20 de mayo de 1959.

(*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 2738 de 12 de mayo de 1961.

Artículo 178.-

El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año.

Artículo 179.-

La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.

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.

Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior.

Sin embargo, cuando la Asamblea esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada, o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento.

3. Jurisprudencia

a. Inconstitucionalidad de las Normas Atípicas del Presupuesto

[SALA CONSTITUCIONAL]⁵

"Tal y como lo señala acertadamente el accionante, es reiterada y bien conocida la doctrina jurisprudencial de esta Sala en lo tocante a la inconformidad constitucional de la práctica legislativa de insertar en una ley de Presupuesto de la República, disposiciones no atinentes a esa materia. En efecto, entre los numerosos precedentes aplicables se encuentran las sentencias número 121-89 de las 11:00 horas del 23 de noviembre de 1989; y 4647-99 de las 16:12 horas del 16 de junio de 1999, que -entre otras cosas- dijeron:

"... esta Sala concluye (...) 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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

atribución de veto sobre su aprobación, a tenor del numeral 125 de la Carta Fundamental."

Y,

"Ha sido criterio reiterado de esta Sala, que la Ley de Presupuesto, no puede válidamente contener normas de carácter general, ajenas a la materia de presupuesto. Es decir, no es válida la inclusión de normas 'atípicas' que versen sobre materia propia de la legislación ordinaria, ya sea para la creación o modificación de ésta."

De manera que sobre este extremo no se insiste más, excepto en cuanto cabe destacar que -a simple vista- la norma cuestionada en este asunto (que es en realidad el artículo 113 de la ley 7015 de 22 de noviembre de 1985 y no propiamente el numeral 19 de la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa) carece por completo de carácter presupuestario, presentándose como una "norma atípica" en el sentido que se ha venido exponiendo y, por tanto, manifiestamente inconstitucional.

Los motivos expuestos tornan procedente la acción planteada, que corresponde acoger, pero no en el sentido de declarar inaplicable el párrafo segundo del artículo 19 de la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa -como lo pide el gestionante- sino la reforma que de modo inconstitucional realizó de dicho precepto en su integridad el ordinal 113 de la ley 7015 de 22 de noviembre de 1985, ya que es éste último el que propiamente incurre en el defecto señalado. Al anularlo, cabe además declarar restablecida la vigencia del texto original de la primera, que en lo conducente decía:

"Artículo 19.- Los nombramientos para sustituir temporalmente a servidores regulares, por cualquier causa de suspensión de la relación de trabajo, no excederán de un año. Cuando pasen de tres meses, deberán sujetarse a las disposiciones de los artículos 10, 11 y 12 de la presente ley.

Los candidatos escogidos, quedarán sometidos al período de prueba, y de quedar vacante la plaza, adquirirán la condición de servidores regulares, desde el mismo día en que iniciaron sus labores.

Dichos candidatos, caso de ser servidores regulares cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, gozarán de permiso en sus puestos, mientras dure su interinidad."

b. Concepto y Alcances del Presupuesto Ordinario y Extraordinario

[SALA CONSTITUCIONAL]⁶

"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 6859-96, de las catorce horas cuarenta y dos minutos del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y seis, dispuso 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,

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 4° 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 presupuestados 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."

Es decir, que 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:

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 hiciera, 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 (sic), 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 prevee (sic.), 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 Unica, 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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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,

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 aquellos gastos 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 5698-94, de las once horas dieciocho minutos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, dispuso:

"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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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, entendiéndose 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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 financiarlos 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 6859-96, 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 9192-98, 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 6859-96, 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."

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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°8192-99 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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 inexcusable 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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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°6859-96 ya citada, indicó en ese sentido:

(...)

Este pronunciamiento fue reiterado en las sentencias número 9192-98 y 8710-99, 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 ambos 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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables .

(...)" (El subrayado no es del original)

Es decir, que lo que el constituyente previó fue simplemente 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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 infraconstitucional, por lo que corresponderá a las autoridades correspondientes el control de su estricto cumplimiento, y no a la Sala Constitucional, encargada en forma precípua 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 cuatro partidas concretas no puede ser tenida como inconstitucional, razón por la cual la presente acción de inconstitucionalidad deberá 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 acabó de ser descrito, esta Sala considera que las partidas números 821 27 121 80 206 (intereses deuda interna), 831 27 121 80 887 (diferencial por tasas de interés de mercado), 851 27 122 81 750 (intereses deuda externa), y 664 27 132 28 472, contenidas en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República,

para el Ejercicio Económico de 2001, Ley número 8050 de siete de diciembre de dos mil, 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 presente acción de inconstitucionalidad deberá ser declarada sin lugar en todos sus extremos, como en efecto se hace.”

c. La Inclusión de Legislación no Compatible con Materia Presupuestaria resulta Inconstitucional

[SALA CONSTITUCIONAL]⁷

“El accionante se dirige contra el artículo 29 inciso b) de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República número 7108 publicada en el alcance número 35 a la Gaceta número 215 del once de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho; sin embargo, de una lectura de la normativa, se infiere que el contenido impugnado se encuentra en el artículo 23 aparte 29, inciso b), que literalmente expresa:

“ARTICULO 23.- Modifícanse las leyes que a continuación se citan:
(...)

29. Para la correcta interpretación de un artículo que concede exenciones tributarias y para aplicar la ley del impuesto sobre los refrescos gaseosos de acuerdo con el espíritu con que fue creado, se legisla sobre las materias que se indican: Modifícase el párrafo segundo del inciso a) del artículo 60, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, N° 7092 del 21 de abril de 1988, a fin de que, en su primera parte, hasta el punto y seguido diga: (...) b) Cuando en la comercialización de refrescos gaseosos y bebidas carbonatadas se utilice el sistema de envase desechable, las tasas establecidas en el artículo 6° de la ley N° 5792 reformada por la N° 6735, se rebajarán en un cincuenta por ciento (50%), siempre que este envase desechable forme parte del costo para determinar la base imponible.”

A su vez, los artículos 6 y 7 de la Ley número 5792 del primero de setiembre de mil novecientos setenta y cinco, “Ley de Creación del Timbre Agrario e Impuesto de Consumo de Cigarrillos y Bebidas” reformado por la Ley número 6735 del veintinueve de marzo de mil novecientos ochenta y dos “Ley de Creación del Instituto de Desarrollo Agrario”, refieren:

“Artículo 6.- Créase un impuesto sobre el consumo de refrescos gaseosos y bebidas carbonatadas, de acuerdo con las siguientes

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

tasas, las cuales se aplicarán sobre el precio del artículo antes que el impuesto de ventas:

- a) 5,0% sobre los refrescos gaseosos de marcas nacionales.
- b) 10,0% sobre los refrescos gaseosos producidos en el país por concesionarios de marcas internacionales.
- c) 14,0% sobre las bebidas carbonatadas, nacionales y extranjeras, de uso preferente en la mezcla de licores.

Sin que se afecte el sistema de recaudación señalado, las fábricas de refrescos gaseosos y bebidas carbonatadas estarán autorizadas para retardar el pago del impuesto, hasta por treinta y dos días, con el objeto de que se realice la cancelación del gravamen, una vez que las fábricas hayan recuperado el valor de los créditos otorgados a los expendedores.

(Así reformado por el artículo 35 de la Ley N° 6735 de 29 de marzo de

1982). Y el artículo 7 de esa misma Ley, señala:

“Artículo 7.- El gravamen a que se refiere el artículo 6° de esta ley, será recaudado mediante el procedimiento señalado en el decreto ejecutivo N° 2881-H del 5 de marzo de 1973, reformado por el N° 3804-H del 23 de mayo de 1974. El producto de este gravamen será girado, mensualmente, por el Banco Central al Instituto de Desarrollo Agrario, para el cumplimiento de los fines de su ley constitutiva.” (Así reformado por el artículo 35 de la Ley N° 6735 de 29 de marzo de 1982).

Refiere el accionante que el legislador a través de una norma presupuestaria modificó la Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agrario, (6735) reduciéndole los ingresos percibidos por concepto del impuesto sobre las bebidas carbonatadas, sin que tal circunstancia se encuentre dentro del ámbito de la materia presupuestaria, por la desvinculación absoluta que existe entre el fin perseguido por la norma y el texto y fines de una ley de presupuesto. Con la reforma introducida se reduce el caudal tributario que le corresponde al Instituto como sujeto activo de un porcentaje del impuesto que se le impone a las bebidas carbonatadas, por lo que el procedimiento de reforma al ordenamiento tributario, debe seguir un canal diferente del utilizado para las leyes de presupuesto, como reiteradamente lo ha manifestado el Tribunal. Considera que la norma lesiona lo dispuesto en el artículo 121 inciso 1) en relación con el 11) vinculados a lo dispuesto en los artículos 123, 124 y 125 de la Constitución Política, al utilizar una norma de presupuesto para reformar el ordenamiento jurídico cuyo procedimiento es diverso del establecido para el dictado de las normas de presupuesto.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Aunado a lo anterior, con esa norma también se violenta el artículo 190 de la Constitución Política, pues siendo como efectivamente es el Instituto de Desarrollo Agrario, una institución autónoma, se le debió consultar el proyecto de ley, como lo exige dicha norma.

El accionante refiere que la norma impugnada no produce ninguna lesión individual, pero es un asunto que atañe a la colectividad, en el tanto el Instituto de Desarrollo Agrario está llamado a realizar una actividad de interés público, en los intentos del Estado por erradicar o al menos paliar la pobreza, dotando a las personas de escasos recursos de los medios de producción necesarios para su subsistencia, siendo el principal recurso para tales efectos, la propiedad inmueble. A juicio de la Sala, la acción planteada cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 73 y siguientes de la Ley de Jurisdicción Constitucional. Particularmente, en cuanto a la legitimación, es claro que el accionante tiene la facultad para accionar en forma directa, por inexistencia de lesión individual y directa, al amparo de lo señalado en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley. Al respecto, se ha resuelto:

"Es importante referirse a la admisibilidad de esta acción, en vista que, tal y como lo señala Procuraduría no podría entenderse que la legitimación del accionante provenga del proceso administrativo que menciona porque éste no tiene la cualidad de ser uno de los que tiendan al agotamiento de la vía administrativa.- Más bien, puesto que la acción se interpone directamente por el representante de una Institución Autónoma, para atacar lo que considera una omisión inconstitucional cometida legislador en el ejercicio de sus competencias, la Sala estima que su legitimación se origina en la inexistencia de una lesión individual y directa, según el siguiente razonamiento: el concepto contenido en la frase "por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa", se ha utilizado para admitir aquellos asuntos que no causan una lesión directa e individual al ciudadano; es decir, son aquellos asuntos en los que no se está legitimado, ni individual ni colectivamente, ni como miembro inmerso en una determinada comunidad de intereses difusos, pero que frente a las normas impugnadas, nadie lo estaría, excepto de una manera totalmente indirecta o refleja. Así lo definió la Sala por ejemplo, en la sentencia 0550-91, al resolver sobre las remuneraciones de los Diputados. En el caso en estudio, considera la Sala que cuando a una institución autónoma o descentralizada considera que se ha violado su autonomía, si bien en principio pareciera existir una lesión individual y directa, que la afecta para el ejercicio de sus competencias constitucionalmente

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

protegidas en los artículos 188 y 189 de la Constitución Política, hay que considerar que de no admitirse el caso en estudio, no tendría vía para fundar sobre ella su reclamo constitucional de tal forma que la naturaleza del asunto, obliga a su admisión, en cumplimiento del espíritu del artículo 41 de la Constitución Política, que entre otras cosas protege el acceso a la justicia." (Sentencia 1997-04717-97 de las dieciséis horas treinta y nueve minutos del diecinueve de agosto de mil novecientos noventa y siete).

Efectivamente, tal y como se alega, se constata que la norma cuestionada no tiene contenido presupuestario, sino que lo que establece es una modificación tributaria, que no corresponde ser establecida mediante una Ley 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 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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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, 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.

Siendo evidente la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por no encuadrar dentro del marco de lo que son las normas

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

presupuestarías, resulta obvio que esos preceptos se 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.

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 disminuyan 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 sirviendo de antecedentes, lo que resta es confrontarlos a la luz de los precedentes que ha dictado esta Sala.

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:

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

"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 puede 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.

En consecuencia, igual solución debe darse a este otro caso, puesto que no hay razón para variar el criterio de la Sala, solo que advirtiéndole 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

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

minutos del veintiocho de enero de mil novecientos noventa y siete)

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."

d. Competencia de la Asamblea Legislativa para fijar en los Presupuestos los Ingresos Probables y los Gastos Autorizados de la Administración Pública

[SALA CONSTITUCIONAL]⁸

"Se impugnan los artículos el artículo 83 de la Ley de Presupuesto Extraordinario N° 7015 (modificado por art. 40 de la Ley de Presupuesto N° 7040) y los artículos 4°, 8° y 21 del Decreto Ejecutivo N° 24782- MEP , los cuales disponen:

"Artículo 83.- Se autoriza a la Dirección General de Servicio Civil para que, conjuntamente con la Universidad de Costa Rica, elabore un régimen especial, -de carácter experimental- de contratación de personal propiamente docente y docente-administrativo; para llenar las plazas que queden vacantes en el Centro Educativo Laboratorio de la Facultad de Educación (San Pedro) y en el Liceo Laboratorio de la Universidad (San Vicente). El sistema deberá contener procedimientos de contratación hasta por tres años renovables. El régimen de remuneración será por jornada de tiempo completo, con diez meses de trabajo, de los cuales nueve corresponderán a trabajo con estudiantes, padres de familia y comunidad, y un mes destinado a planeamiento del trabajo educativo y a participar en programas de formación permanente.

El salario no podrá ser inferior al salario básico de la clase de puesto que ocupe cada servidor, más un cincuenta por ciento de tal salario.

A partir de la vigencia de esta ley, la Dirección General de Servicio Civil deberá elaborar este régimen especial en un plazo de treinta días, y el Poder Ejecutivo promulgar el respectivo reglamento en un plazo de dos meses. "

"Artículo 40.- Modifícanse las leyes que a continuación se detallan .(...)

30. Modifícase el artículo 83 de la ley número 7015 del 22 de noviembre de 1985, Modificación al Presupuesto de 1985 para que se adicione el siguiente párrafo:

"Se considerarán incluidos en este régimen especial los servidores técnicos-docentes. Asimismo, se aplicará el sistema de remuneración a los servidores docentes, técnico-docentes y

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

docentes administrativos, que posean plaza en propiedad en ambos centros y que deseen acogerse a los beneficios y acepten cumplir las obligaciones señaladas en la citada ley."

Decreto Ejecutivo N° 24782- MEP

"Artículo 4° .. El reclutamiento y selección de los candidatos que deseen acogerse a este régimen especial de contratación corresponderá a la Dirección General , a través de su Departamento Docente. A tal efecto el Ministerio remitirá los pedimentos respectivos en la forma y fechas acostumbradas para los demás centros educativos del país."

"Artículo 8°. Para satisfacer la necesidad de llenar una vacante, el Departamento Docente remitirá al Decano de la Facultad de Educación una nómina que contenga a los cinco candidatos mejor calificados. El Decano escogerá uno de tales candidatos, y lo reportará así al Ministerio para el trámite respectivo ante el Departamento de Carrera Docente, en un plazo no mayor a los quince días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la respectiva nómina, salvo que tenga razones suficientes para objetar a alguno(s) de los candidatos dentro de ese período, en cuyo caso, solicitarán una nueva nómina, siempre y cuando el Departamento Docente considere atendible las objeciones, en tal caso excluirá del registro de elegibles a el o los candidatos y remitirá una nueva nómina."

"Artículo 21. El personal contratado mediante este régimen especial, estará excluido del Régimen de Servicio Civil, y se regirá por las estipulaciones del presente Reglamento y del respectivo contrato."

Sobre el fondo. En cuanto a las normas presupuestarias atípicas.

La Sala constitucional, a partir del voto 121- 89, ha mantenido una reiterada tendencia jurisprudencial en el sentido de considerar contrarias a la Constitución Política todas aquellas normas generales contenidas en una Ley de Presupuesto que regulen materias cuya naturaleza no sea no propiamente presupuestarias. Así, este Tribunal ha señalado 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 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,

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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. " (Sentencia número 121-89, de las once horas del veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve)

En consonancia con su jurisprudencia, el Tribunal ha señalado que cualquier contenido ajeno a la materia presupuestaria, en los términos del artículo 176 de la Constitución Política, no puede ser incluido en la Ley de Presupuesto, en razón de las especiales condiciones que rodean la aprobación de este tipo de leyes. La Ley de Presupuesto tiene un trámite privilegiado respecto de la ley ordinaria en razón de lo urgente de su aprobación, que obliga a las autoridades involucradas en su tramitación a realizar sus respectivas actuaciones en plazos más cortos. Es además un acto de promulgación legislativa, es decir, quien promulga la Ley de Presupuesto es la propia Asamblea Legislativa y no el Poder Ejecutivo, órgano que respecto del trámite ordinario cuenta con las potestades de sanción y veto de los proyectos aprobados por la Asamblea.

Ese procedimiento especial es reservado a un tipo de actos igualmente particulares en cuanto a su contenido: la Ley de Presupuesto, mediante la cual son previstos los ingresos probables del Estado central y determinados sus gastos posibles. Las normas que no se refieran a los dos aspectos recién mencionados, deben ser tramitadas mediante el procedimiento para la aprobación de la Ley ordinaria, previsto en el artículo 124 de la Constitución Política, y no a través del procedimiento especial para la aprobación del Presupuesto, determinado por los numerales 177 y siguientes de la Ley Fundamental. La norma que incluida en la Ley de Presupuesto, no tiene naturaleza presupuestaria por no disponer sobre ingresos y gastos estatales, se ha denominado "atípica" y deviene inconstitucional por tal circunstancia.

En el caso en estudio, el Tribunal comprueba que el artículo 83 de la Ley N ° 7015 (reformado por artículo 40 de la Ley N ° 7040) no tiene contenido presupuestario. Por el contrario, se trata de una disposición de carácter regulatorio, que autoriza a la Universidad de Costa Rica a elaborar y poner en vigencia, un régimen especial de contratación de personal -docente y docente-administrativo, para llenar las plazas que queden vacantes en el Centro Educativo Laboratorio de la Facultad de Educación (San Pedro) y en el Liceo Laboratorio de la Universidad (San Vicente). En razón de lo expuesto, la acción de inconstitucionalidad debe ser acogida, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe que deben ser respetados.

Asimismo y por conexidad y consecuencia, debe acogerse también la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

acción en relación con el Decreto Ejecutivo N° 24782- MEP en su totalidad, por tener éste sustento legal en el artículo 83 impugnado.

Por las razones expuestas, la acción de inconstitucionalidad debe ser declarada con lugar, ordenando la anulación de las disposiciones impugnadas, con todos los efectos previstos en la Ley.”

FUENTES CITADAS:

- 1 GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Luis Enrique y ZAMORA CHAVARRÍA, Eugenia María. Las Normas Generales del Presupuesto Ordinario de la República. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1982. pp. 45-47.
- 2 ORTIZ ORTIZ, Eduardo. El Presupuesto de la República: Una Doble Reserva de Ley Especial. *Revista Judicial* (No. 33): pp. 37, San José, junio 1985.
- 3 CHARPENTIER ACUÑA, Luis. El Veto al Presupuesto. *Revista Hermenéutica* (No. 4): pp. 50-52, San José, Ciudad Universitaria rodrigo Facio, 1992.
- 4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, 7 de noviembre de 1949.
- 5 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 3666-2003 de las catorce horas con cincuenta y tres minutos del siete de mayo de dos mil tres.
- 6 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 481-2002 de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del veintitrés de enero de dos mil dos.
- 7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 4885-2002 de las quince horas del veintidos de mayo de dos mil dos.
- 8 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 6734-2006 de las catorce horas con cuarenta y nueve minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis.