

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: PRESUPUESTO Y PLAN ANUAL OPERATIVO MUNICIPAL

RESUMEN: El presente trabajo abarca el tema de la ejecución del presupuesto municipal y la elaboración del plan anual operativo, desde los puntos de vista normativo y jurisprudencial, incluyendo: atribuciones y obligaciones del alcande, atribuciones del Consejo, presupuesto municipal, principios presupuestarios, técnica de formulación presupuestaria, contenido de los presupuestos, ejecución de los presupuestos, Inaplicabilidad de margen de discrecionalidad del alcalde en la ejecución del presupuesto e incompetencia para desviar dineros de una partida, presupuesto y pago de salarios.

Índice de contenido

1	NORMATIVA.....	2
	CÓDIGO MUNICIPAL.....	2
	PRESUPUESTO MUNICIPAL	18
	LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA.....	31
	PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.....	33
	TÉCNICA DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA.....	34
	CONTENIDO DE LOS PRESUPUESTOS.....	34
	EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.....	41
2	JURISPRUDENCIA.....	42
	PRESUPUESTO MUNICIPAL.....	42
	INAPLICABILIDAD DE MARGEN DE DISCRECIONALIDAD DEL ALCALDE EN LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO E INCOMPETENCIA PARA DESVIAR DINEROS DE UNA PARTIDA	47
	PRESUPUESTO MUNICIPAL Y PAGO DE SALARIOS.....	50
3	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.....	58
	EJECUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS. PROGRAMACIÓN	

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

FINANCIERA. RECURSOS CON DESTINO ESPECÍFICO	58
MATERIA PRESUPUESTARIA. PROGRAMA PRESUPUESTARIO. COMPETENCIA CONSULTIVA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.....	60

1 NORMATIVA

CÓDIGO MUNICIPAL¹

ARTICULO 12. El gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular.

ARTICULO 13.

Son atribuciones del Concejo:

- a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido.
- b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y

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

precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.

c) Dictar los reglamentos de la Corporación, conforme a esta ley.

d) Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.

e) Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal, según el reglamento que se emita, el cual deberá cumplir con los principios de la Ley de Contratación Administrativa, No. 7494, de 2 de mayo de 1995 y su reglamento.

f) Nombrar y remover al auditor o contador, según el caso, y al Secretario del Concejo

g) Nombrar directamente, por mayoría simple, a los miembros de las Juntas Administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las Juntas de Educación, quienes solo podrán ser removidos por justa causa.

Además, por igual mayoría, nombrar a los representantes de las municipalidades ante cualquier órgano o ente que los requiera.

h) Resolver los recursos que deba conocer de acuerdo con este código.

i) Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal, a fin de que los acoja, presente y tramite. Asimismo, evacuar las consultas legislativas sobre proyectos en trámite.

j) Acordar la celebración de Plesbicitos, referendos y cabildos de

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

conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente.

En la celebración de los Plesbicitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y el reglamento supraindicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados.

k) Aprobar el Plan de desarrollo municipal y el Plan operativo anual, que el Alcalde Municipal elabore con base en su programa de gobierno. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.

l) Conocer los informes de auditoría o contaduría, según el caso, y resolver lo que corresponda.

m) Crear las comisiones especiales y las comisiones permanentes asignarles funciones.

n) Conferir distinciones honoríficas de acuerdo con el reglamento que se emitirá para el efecto.

ñ) Comunicar, al Tribunal Supremo de Elecciones, las faltas que justifiquen la remoción automática del cargo de regidor o alcalde municipal.

o) Dictar las medidas de ordenamiento urbano.

p) Constituir, por iniciativa del alcalde municipal,

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

establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta.

q) Autorizar las membresías ante entidades nacionales y extranjeras, públicas o privadas, que estime pertinentes para beneficio del cantón.

Las demás atribuciones que la ley señale expresamente.

Comentario

COMENTARIO:

Inciso a): Al Concejo Municipal le compete fijar los criterios (políticas) y prioridades de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado por el Alcalde Municipal.

Se ha criticado que la situación enunciada en el inciso socava la razón de ser de los ediles, en el sentido de que los obliga a tomar decisiones sobre un programa de gobierno que no fue elaborado por ellos y que podría ser visto con recelo. Los regidores, según el texto del inciso, no podrán variar el programa de gobierno que presenta el Alcalde Municipal, porque si así lo hicieran estarían contraviniendo la norma.

Como una solución al problema se plantea, que, existiendo las figuras del Plesbicitito y el refrendo, podría entonces el municipio cambiar todo o parte del programa del Alcalde.

El Código no fijó regulación detallada sobre límites de aplicación de las figuras de consulta popular, aunque es procedente deducir que resultan idóneas para enfrentar lo antes planteado, aparte de que es sostenible que la voluntad popular es mas relevante que la de un Alcalde electo.

Inciso b): Ver artículo 4 incisos b y d, en cuanto a la aprobación de las contribuciones, tasas y precios.

La elaboración de los proyectos de presupuesto corresponde al Alcalde Municipal (art. 17 inciso i); la materia presupuestaria

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

esta regulada en los artículos 91 y siguientes de este Código. Sobre los tributos municipales ver artículos 68 y siguientes. La creación de los tributos municipales constituye materia reservada a la ley, por lo que compete a la Asamblea esa potestad. Lo que corresponde al Concejo Municipal, respecto de las contribuciones y tasas previamente creadas en la ley, es la fijación o determinación del monto que deben pagar los administrados con fundamento en las reglas que sobre tarifa y base imponible estén dispuestas en la norma legal.

Incisos c) y d): Véase artículo 43 sobre la adopción, reforma, suspensión o derogatoria de disposiciones reglamentarias.

Inciso e): En cuanto a actos que impliquen compromiso o disposición de fondos, la competencia entre el Concejo Municipal y el Alcalde Municipal está regulada así: a) Los gastos fijos los maneja directamente el Alcalde en ejecución del presupuesto y conforme a las normas reglamentarias aprobadas por el Concejo y la Contraloría General de la República. También corresponde exclusivamente al Alcalde Municipal la adquisición de bienes o servicios requeridos por el Gobierno Local, según lo establecido en el reglamento dictado por el Concejo y en ajuste con lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. b) Los demás gastos corresponderá al Concejo Municipal autorizarlos.

En cuanto a los convenios, el Concejo los "celebra" sólo en el sentido de que los acuerda, pues la firma del mismo corresponde al Alcalde, por ser el que tiene representación legal de la Municipalidad (inciso n) del artículo 17).

Los convenios que excedan ciertos montos según el Reglamento de Refrendo emitido por la Contraloría General de la República (resolución No. 5-DI-AA de las 9 horas del 12 de junio del 2001, publicada en La Gaceta No. 118 del 20 de junio del 2001), requerirán de refrendo interno y, en su caso, del refrendo del órgano contralor, para su eficacia y ejecución.

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

Los pagos, propiamente, son siempre autorizados por el Alcalde lo mismo que los gastos de Caja Chica, salvo delegación establecida en el artículo 17 inciso h).

Inciso f): Ver artículos 51,52 y 53 .

El nombramiento del Auditor Interno se hará si el presupuesto ordinario de la Municipalidad sobrepasa los ₡100.000.000.00. En todo caso, de contra la municipalidad con auditor, corresponderá al Alcalde Municipal nombrar al contador; es por eso que la norma dice "en su caso".

Inciso g): Los miembros de ambas Juntas son nombrados por el Concejo Municipal mediante mayoría simple. Se rescata de la norma que los nombramientos serán efectuados "directamente", es decir, sin sujeción a ternas o propuestas de otras entidades u órganos públicos; si embargo, ello no va en perjuicio de que, en aras de dar participación a la ciudadanía y a las instituciones que rigen la materia en la toma de estas decisiones (artículo 5), la municipalidad pueda reglamentar el procedimiento que garantice la idoneidad de quienes conformen esas juntas.

En cuanto a requisitos y período del cargo en las "Juntas" se estará a las leyes respectivas.

Se habla de "centros oficiales" aludiendo a órganos del Estado, no a entes descentralizados.

La remoción, dentro del período legal de nombramiento de los miembros de las "Juntas", sólo cabe por "justa causa", o sea por "motivo suficiente, moral o legítimo" (Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas); la jurisprudencia de la Sala Constitucional es basta en el sentido de que se debe seguir el debido proceso y demostrar por ese medio la "justa causa".

Inciso h): Ver Título VI del Código.

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

Inciso i): Los proyectos de Ley tienen que ser presentados a la Asamblea Legislativa por medio de un diputado o del Poder Ejecutivo.

El artículo 190 de la Constitución Política, que obliga a la Asamblea a consultar con las Instituciones Autónomas los proyectos relativos a ellas, no es aplicable a las municipalidades, por no ser éstas "instituciones autónomas" en el sentido indicado por el texto constitucional.

Trata el inciso entonces, sólo de las consultas voluntarias que acuerde la Asamblea (Plenario o Comisiones).

Inciso j): Ver comentario del inciso g) del artículo 4.

La remisión que hace el inciso a la legislación electoral vigente, debe ser entendida simplemente como una posibilidad de recurrir al Tribunal Supremo de elecciones para que supervisen el proceso, especialmente en los supuestos de Plesbicitos y referendos, pues sin dicha colaboración es prácticamente imposible realizarlos.

Inciso k): En el comentario al inciso a) del presente artículo se refirió lo relacionado con el Programa de Gobierno que el Alcalde debe presentar al Concejo Municipal para la aprobación de las políticas y prioridades de desarrollo del municipio.

Ahora corresponde al Concejo la aprobación de un plan de desarrollo y un plan operativo anual, a partir de las propuestas del Alcalde Municipal concentradas en su programa de gobierno. Ambos documentos serán la base para la elaboración y ejecución del presupuesto ordinario de la municipalidad; documentos que la Contraloría General de la República exige como uno de los requisitos para la aprobación del mismo.

Inciso l): La funciones de los Auditores Internos y de los contadores, en caso de que no exista auditor, son la de fiscalizar y verificar que las decisiones de las dependencias municipales y del mismo Concejo sean acordes al principio de legalidad. La

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

Auditoría Interna presentará los informes que considere oportunos ante el Concejo Municipal y este a su vez deberá resolver lo que corresponda.

Inciso m): Ver comentario del artículo 49.
Según lo establecido en el artículo 50, corresponde al Concejo Municipal la aprobación de un Reglamento que se ocupe de regular la organización y funcionamiento tanto de las Comisiones Especiales como de las Permanentes.

Inciso n): Para especificar el tipo de distinciones que se otorgarán, es necesario que la municipalidad apruebe el Reglamento que regule esta materia.

Inciso ñ): Ver artículos 18, 19 y 24.

Inciso o): Lo dispuesto en este inciso conlleva al tema de la planificación urbana, regulado especialmente en la Ley del mismo nombre, número 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas. Es nítida esa normativa y la jurisprudencia constitucional en el sentido de que la materia de ordenamiento territorial es esencialmente municipal, correspondiendo al Concejo Municipal la aprobación de los "Planes Reguladores" en coordinación con el INVU, así como la señalización de las vías públicas en coordinación con la Dirección de Vialidad del MOPT.

Inciso p) Resulta novedoso en el sentido de que se autoriza a las Municipalidades la constitución de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autoriza la constitución de sociedades públicas de economía mixta.

El legislador no brindó la claridad suficiente al inciso, puesto que no estableció el reglas sustanciales y de procedimiento para la creación de dichos establecimientos y empresas, preocupando en

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

particular cuando se trate de constitución de sociedades; con el obstáculo de que la normativa que supletoriamente sería aplicable en este último caso deviene insuficiente e inconsistente.

Se acentúa el vacío al repasar los detalles que debe contemplar todo pacto constitutivo de sociedades, entre otros: Objeto, designación de los socios particulares, aportes de capital, conformación de junta directiva, distribución de poderes, acciones, refrendos e inscripción.

Incisos q) y r): Ver comentarios del artículo 4.

ARTICULO 14.- Denominase alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política. Existirán dos alcaldes suplentes, quienes sustituirán al Alcalde Municipal en sus ausencias temporales y definitivas, además de cumplir las otras funciones asignadas en este código.

Los funcionarios mencionados en los párrafos anteriores serán elegidos popularmente, mediante elecciones generales que se realizarán el primer domingo de diciembre, inmediatamente posterior a la elección de los regidores. Tomarán posesión de sus cargos el primer lunes del mes de febrero siguiente a su elección. Podrán ser reelegidos y sus cargos serán renunciables.

El Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario que cese en su cargo o sea destituido por las causas previstas en este código, con los suplentes del mismo partido político, siguiendo el orden de elección de estos.

COMENTARIO:

El artículo es novedoso porque crea la figura del "Alcalde Municipal", denominando de esa manera al funcionario ejecutivo que indica el artículo 169 de la Constitución Política.

La figura del Alcalde Municipal se ha introducido en el Régimen

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

Municipal latinoamericano, aunque fue Costa Rica el último reducto. Precisamente, en el año 1998 se integra esta figura con la promulgación de este Código.

Se crea además la figura del "Alcalde Suplente" cuya misión será sustituir al titular en ausencias temporales o definitivas.

Establece además el artículo que comentamos que los "Alcaldes Suplentes" deberán cumplir otras funciones que el Código les asigna, lo que nos hace afirmar que dicha normativa no incluyó asignación alguna a estos funcionarios, sino únicamente la de suplir al titular como se dijo.

Otra innovación es que tanto el Alcalde titular como los suplentes, serán elegidos popularmente el primer domingo de diciembre inmediatamente posterior a la elección de los regidores, iniciando en diciembre del 2002.

La toma de posesión del cargo, se dará el primer lunes de febrero siguiente al de la elección, por primera vez en el año 2003.

Los actuales alcaldes (año 2002) dejarán sus cargos hasta el domingo anterior a la toma de posesión del Alcalde electo.

El último párrafo del artículo, supone que los candidatos a Alcaldes, titular y suplentes, deberán serlo por medio de partidos políticos.

La reposición del Alcalde titular la hará el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando aquél cese del cargo o sea destituido, por medio de los Alcaldes Suplentes del mismo partido político, siguiendo el orden de elección de éstos.

Al ser propuestas las candidaturas por medio de Partidos Políticos, éstos a su vez deberán de incorporar en sus reglamentos internos o estatutos, el procedimiento que utilizará para delegar la representación en uno o más candidatos. Nos preguntamos: ¿Será la intención del legislador, la de que por un mismo partido político participen un número no definido de candidatos? ¿Podrá el Tribunal Supremo de Elecciones limitar la participación? ¿Deberán los Partidos Políticos reformar sus reglamentos o estatutos?

Podemos asegurar que la redacción de la norma no deja ninguna duda de que el legislador consideró la participación libre y

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

democrática de cualquier ciudadano para postularse como candidato a Alcalde sea titular o suplente, con la limitante de hacerlo por medio de partidos políticos.

ARTICULO 17.- Corresponden al alcalde municipal las siguientes atribuciones y obligaciones:

a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.

b) Delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.

c) Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice.

d) Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y ejercer el veto, conforme a este código.

e) Presentar, al Concejo Municipal, antes de entrar en posesión de su cargo, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón, y deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y vecinos del cantón.

f) Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo.

g) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año.

h) Autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de este código.

i) Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y

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

extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.

j) Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.

k) Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones; todo de acuerdo con este código y los reglamentos respectivos. Las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo.

l) Vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales;

m) Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias o cuando se lo solicite, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos la tercera parte de los regidores propietarios.

n) Ostentar la representación legal de la municipalidad, con las facultades que le otorguen la presente ley y el Concejo Municipal.

ñ) Cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan, conforme a este código, los reglamentos municipales y demás disposiciones legales pertinentes.

.

COMENTARIO:

El Gobierno Municipal está formado por dos órganos. Uno, el cuerpo deliberativo, que es el Concejo; y otro, el órgano unipersonal, que es el Alcalde Municipal, cuya función es esencialmente administrativa, aunque también puede participar de la deliberación que acontezca en el Concejo, pero sin derecho a voto.

Por la naturaleza del cargo, es conveniente que el nombramiento recaiga sobre persona dónea, con amplia experiencia en funciones administrativas y con suficiente capacidad gerencial.

Inciso a): Es obligación ineludible del Alcalde disponer lo

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

pertinente para que se dé fiel cumplimiento a las diferentes leyes y reglamentos relacionados con el quehacer municipal. Para la ejecución de esas normas el Alcalde no debe pedir autorización al Concejo, ni siquiera si se trata de la Ley de Impuestos de patentes, salvo que las disposiciones expresamente así lo señalen. Su función es semejante a la de los actuales Directores Ejecutivos o Gerentes de las instituciones descentralizadas. A través de él se canaliza la ejecución "de los acuerdos municipales y de las leyes y reglamentos en general,".

Inciso b): El alcalde podrá delegar funciones en los términos estipulados en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública

Inciso c): Es un deber del Alcalde asistir a todas las sesiones que celebre el Concejo, sean éstas secretas o públicas, ordinarias o extraordinarias, salvo que en ellas se conozcan asuntos en los cuales tenga un interés directo, como por ejemplo aquellas en que se conozca de acciones disciplinarias en su contra o cualquier otro en que pudiera proceder la recusación o excusa. Su presencia en las sesiones tiene como fin que se entere de las deliberaciones habidas y de los acuerdos tomados, sin tener limitaciones formales en cuanto a la hora de llegada a la sesión.

Inciso d): El veto está regulado por los artículos 158, 159 y 160.

Debe interponerse dentro del quinto día después de aprobado definitivamente, por motivos de legalidad u oportunidad, debiendo señalarse las razones, normas o principios violados.

Un efecto inmediato del veto es la suspensión del acuerdo impugnado. El Concejo está en la obligación de conocerlo en la sesión ordinaria o extraordinaria siguiente, pues de no hacerlo el recurso se mantendrá indefinidamente y la ejecución del acuerdo en suspenso.

Sí el Concejo rechazare el veto, emplazará a las partes y enviará el asunto a decisión del Tribunal Superior Contencioso

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

Administrativo, Sección Tercera, para que ejerza su función de «contralor de legalidad». No cabe entonces el «resello».

Al igual que ocurre con la revocatoria y la apelación, no se exige ninguna mayoría especial en el concejo para acoger el veto. Basta entonces la mayoría absoluta.

El Alcalde está en la obligación de vetar todo acuerdo ilegal o contrario a las disposiciones reglamentarias y en general, cuando el mismo sea contrario al ordenamiento jurídico. Sí el Alcalde no ejerce el veto, se convierte en copartícipe del en caso de acuerdos ilegales, y será responsable solidario junto con los regidores que votaron afirmativamente.

Inciso e): Ver inciso a) del artículo 13.

Inciso f): Los informes que debe rendir el Alcalde Municipal se refieren a aquellos que autorice por concepto de gastos fijos o por adquisición de bienes y servicios, según las reglas establecidas por el artículo 13 inciso e) de este Código.

Inciso g): La rendición de cuentas debe brindarla el alcalde directamente al Concejo, aunque la norma refiere que tiene sus efectos ante los vecinos del cantón. La limitante se plantea en el sentido de si un informe de labores presentado al Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado por los regidores, cumple con una verdadera rendición de cuentas. La norma no garantiza esa legitimidad, aunque podría lograrse de alguna forma con la presencia de una buena representación comunal en la sesión en que se conozca el informe.

Inciso h): Ver comentarios del artículo 13 inciso e).

Inciso i): Todo proyecto de presupuesto debe ser presentado por el Alcalde a iniciativa suya, por encargo del Concejo o en cumplimiento de una obligación legal, como ocurre con el presupuesto ordinario. En cuanto a las reglas a seguir para las

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

modificaciones internas a los Presupuestos Municipales, ver el Reglamento dictado por la Contraloría General, publicado en La Gaceta N° 83 del 3 de mayo de 1993.

Incisos j y k): Estas potestades son inherentes al ejercicio de administrador general que compete al alcalde. En materia laboral el Alcalde tiene las potestades de mando, dirección y disciplina para con sus subalternos. El alcalde puede proponer además, cualquier modificación en lo referente a las condiciones laborales de sus subalternos, con el fin de que sean tomadas todas las previsiones presupuestarias del caso. En fin, la administración de personal es competencia del Alcalde. La salvedad que establece el Código es respecto al nombramiento, suspensión o remoción del auditor o contador cuando no haya auditor, y del secretario del concejo, potestades que corresponden al órgano colegiado.

Las decisiones relativas a la materia laboral confiada al Alcalde no tienen en ningún caso recurso de apelación ante el Concejo. (Art. 150 y 161). No obstante, el Alcalde, Auditor o Contador o el Secretario según sea el caso, sí podrían apelar de las decisiones del Concejo respecto de las acciones laborales que les afecten.

Inciso l): Véanse comentarios al inciso a) de este artículo.

Inciso m) En materia de convocatoria a sesiones extraordinarias se contemplan dos situaciones. La primera es la posibilidad que tiene el Alcalde para convocar por sí mismo sin necesidad de que medie acuerdo del Concejo. La segunda es cuando se lo pida por escrito al menos la tercera parte de los regidores, en cuyo caso estaría obligado a convocar. (Art. 27 inc. F)) y por tanto no puede abstenerse de efectuar la convocatoria, pues de lo contrario podría el Concejo establecer sanciones disciplinarias contra él, sin perjuicio de las comprendidas en otras disposiciones de nuestro ordenamiento.

La petición para que se convoque a sesiones extraordinarias, en

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

este caso, debe ser realizada solo por regidores propietarios, no por suplentes.

Inciso n): El Alcalde es el representante judicial y extrajudicial de la Municipalidad.

Una vez que sea elegido en forma directa, a partir del primer domingo del mes de diciembre del año 2002, corresponderá al Tribunal Supremo de Elecciones certificar tal designación; mientras tanto procederá la certificación expedida por el Secretario Municipal.

Respecto a las actuaciones judiciales en que el Alcalde debe intervenir en representación de la Municipalidad, para que el escrito sea admisible, es necesario que la firma que ponga al pie del documento vaya debidamente autenticada por un profesional en derecho. (Art. 1050 C.P.C.), salvo por supuesto que haya otorgado poder o mandato suficiente a dicho profesional.

Los contratos de toda clase en que sea parte la Municipalidad, deben ser suscritos por el Alcalde.

Inciso ñ) Véanse comentarios al inciso a) de este artículo.

Téngase presente lo dispuesto por el artículo 281 del Código Procesal Penal, que establece la obligación de los funcionarios o empleados públicos de denunciar ante la autoridad competente la comisión de algún delito perseguible de oficio, que en el ejercicio de su cargo conozcan.

PRESUPUESTO MUNICIPAL

Artículo 91.- Las municipalidades acordarán el presupuesto ordinario que regirá del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año. Para tal fin, utilizarán la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República El presupuesto deberá incluir todos los ingresos y egresos probables y, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos.

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

COMENTARIO:

Ver artículo 175 de la Constitución Política.

En su orden, se sancionan en el artículo tres principios del presupuesto: anualidad, universalidad y equilibrio, todos descritos en la nueva Ley General de la Administración Financiera y de Presupuestos Públicos.

El período (01 de enero-31 de diciembre) es el mismo establecido en forma genérica para toda la Administración Pública y se conoce con el nombre de Principio de Anualidad. Es atribución del Concejo Municipal, acordar los presupuestos.

El presupuesto constituye el principal instrumento a través del cual las municipalidades establecen y controlan sus gastos, de tal manera que para que puedan obtener éxito en la planificación, sus planes deben estar íntimamente ligados a la formulación y ejecución presupuestaria, con el fin de que el presupuesto sea el reflejo financiero de los planes a corto plazo.

El presupuesto está constituido por los ingresos que es factible obtener y los egresos que están facultados para realizar en el período anual.

El principio de universalidad es el que obliga a incluir en el presupuesto todas las transacciones económicas de la Municipalidad. El principio de equilibrio se refiere a la igualdad de los ingresos y egresos del presupuesto.

En cuanto a los presupuestos municipales, la Contraloría General de la República tiene de conformidad con su Ley Orgánica NO 7428 del 7 de setiembre de 1994, entre otras, las siguientes atribuciones:

«Artículo 18- Potestades de control presupuestario

La Contraloría General de la República examinará y aprobará, total o parcialmente, los presupuestos de la Administración, conforme lo determina el artículo 184 de la Constitución Política; los de los entes que por ley deban cumplir con tal requisito y los de las

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

empresas públicas de cualquier tipo, salvo ley especial en contrario respecto de estas.

La Contraloría General de la República fiscalizará que esos presupuestos sean organizados y formulados para cada ejercicio, de conformidad con las prescripciones técnicas y con los planes de desarrollo o, en su defecto, con los lineamientos generales de política del desarrollo nacional, según la jerarquía de tales planes y lineamientos.

Los presupuestos deberán presentarse balanceados y con el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente.

Cuando se trate de programas o proyectos, cuya ejecución se extienda más allá de dicho período, la entidad que formule el presupuesto deberá demostrar, a satisfacción de la Contraloría, que dispondrá de la financiación complementaria para la terminación del programa o del proyecto respectivo.»

La clasificación es el ordenamiento de las cuentas, en atención a los criterios que acoja la Contraloría. En cuanto a ingreso, generalmente se utiliza una clasificación económica y en cuanto a egresos una según el objeto. La clasificación implica necesariamente la determinación de la nomenclatura a utilizar. La codificación es la numeración de las cuentas clasificadas. El artículo 114 de este Código obliga a seguir el sistema de presupuestos por programas.

Corresponde a la Contraloría General de la República establecer el sistema de estimación de ingresos a que deberán sujetarse las municipalidades. La Contraloría General de la República no ha publicado sobre el particular ningún reglamento. Pero sí, anualmente ha establecido mediante circulares los procedimientos a seguir para tales efectos.

Artículo 92.- El presupuesto municipal deberá satisfacer el plan operativo anual de la manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente.

COMENTARIO:

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

Fue en el Código Municipal que por primera vez en Costa Rica se prescribió por ley el sistema de presupuesto por programas, que se considera el más moderno.

En la actualidad se ha inducido a abandonar el concepto legalista y contable del presupuesto tradicional, para transformarlo en un instrumento que además, permita establecer metas, objetivos, costos, responsabilidades y una manera lógica de planificar y evaluar los resultados de operación. El presupuesto por programas no es una simple enumeración de ingresos y de gastos, es un concepto más técnico que se interesa en las actividades que se desea llevar a cabo y además establece la metodología y recursos necesarios para alcanzar las metas establecidas .

En cuanto a planificación, existen tres tipos de planes: corto, mediano y largo plazo.

Programas de corto plazo son los de un año; de mediano plazo los que no excedan de cinco años; de largo plazo, los de más de cinco que no excedan de diez.

Artículo 93.- Las municipalidades no podrán destinar más de un cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración.

Son gastos generales de administración los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales.

Artículo 94.- En la primera semana de julio, los Concejos de Distrito deberán presentar una lista de sus programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, basados en el Plan de desarrollo municipal. De conformidad con las necesidades municipales, el Concejo, incluirá los gastos correspondientes en el presupuesto municipal.

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

COMENTARIO:

Los respectivos Concejos de distrito deben elaborar cada año una lista de las obras públicas de más urgencia en la «región» y concretamente del distrito según se aclara en este artículo. La norma desprende que dicho informe debe presentarse al Alcalde Municipal para que, eventualmente, se pueda incorporar al presupuesto municipal que sería acordado en el mes de setiembre por el Concejo.

Un papel importante puede tener el síndico del respectivo distrito, a efectos de corroborar que se incluyan las obras a que se alude en este artículo, o en su defecto por lo menos, que pueda conocer las razones por las cuales no se incluyen en el proyecto de presupuesto.

Artículo 95.- El Alcalde municipal deberá presentar al Concejo, a más tardar el 30 de agosto de cada año, el proyecto de presupuesto ordinario. Los proyectos de presupuestos extraordinarios o de modificaciones externas, deberá presentarlos con tres días de antelación al Concejo para ser aprobados.

Artículo 96.- El presupuesto municipal ordinario debe ser aprobado en el mes de setiembre de cada año, en sesiones extraordinarias y públicas, dedicadas exclusivamente a este fin.

COMENTARIO:

El artículo se refiere solo a la aprobación del presupuesto ordinario, no de extraordinarios.

Se establece una consolidación del principio de publicidad de las sesiones, pues el presupuesto se deberá acordar en sesiones públicas, muy diferente a lo regulado en el Código Municipal anterior, en el cual no se permitía la intervención de

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

particulares. Tratándose de funcionarios municipales, éstos están en la obligación de asistir cuando sean llamados y no tendrán derecho a remuneración alguna.

El regidor puede interponer el «recurso de revisión» del acuerdo que aprueba el presupuesto. Ver IFAM-DL-926-82. Salvo que esté definitivamente aprobado.

El acuerdo del Concejo Municipal que aprueba el presupuesto ordinario puede serlo en forma definitiva, lo cual puede alcanzarse en la misma sesión extraordinaria, en situaciones calificadas de urgencia y por votación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo.

El artículo 154 inciso d) señala que los acuerdos municipales que aprueben presupuestos, sus modificaciones o adiciones, no están sujetos a los recursos de revocatoria y apelación. Tampoco procede el veto por parte del Alcalde, según se desprende del artículo 160 de este Código, lo más que podría hacer es indicarle a la Contraloría las observaciones o irregularidades que consideren pertinentes.

Contra el acuerdo en que se hubiere aprobado, modificado o adicionado presupuestos, no procede interponer el recurso «extraordinario de revisión», por cuanto contra este no cabe recurso de apelación. Téngase presente que el «recurso extraordinario de revisión» se puede plantear contra todo acuerdo en que hubiere procedido apelación. Pero contra este tipo de acuerdo no procede esta última, con lo cual se cierra la posibilidad de interponer ese recurso extraordinario.

Artículo 97.-

El presupuesto ordinario y los extraordinarios de las municipalidades, deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República. El presupuesto ordinario deberá remitirse a más tardar el 30 de setiembre de cada año y los extraordinarios, dentro de los quince días siguientes a su aprobación. Ambos

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

términos serán improrrogables.

A todos los presupuestos que se envíen a la Contraloría se les adjuntará copia de las actas de las sesiones en que fueron aprobados. En ellas, deberá estar transcrito íntegramente el respectivo presupuesto, estarán firmadas por el secretario y refrendadas por el alcalde municipal: además, deberá incluirse el Plan operativo anual, el Plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente.

COMENTARIO:

El término es realmente improrrogable.

La necesidad de aprobación por parte de la Contraloría General de la República de los presupuestos municipales, está sancionada en los artículos 175 y 184 inciso 2) de la Constitución Política.

El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, sobre este aspecto señala también lo siguiente:

“Todas las entidades que por ley están obligadas a presentar presupuestos a la Contraloría General de la República, lo harán a más tardar el 30 de setiembre y presentarán la liquidación correspondiente a más tardar el 16 de febrero de cada año.

La presentación tardía o incompleta de los presupuestos o sus liquidaciones, a la Contraloría, podrá dar origen a la aplicación de las sanciones por desobediencia, establecidas en el Capítulo V de esta Ley, según corresponda en cada caso.

Por medio de un reglamento, la Contraloría General de la República determinará los requisitos, procedimientos y condiciones, que regirán para efectuar modificaciones a los presupuestos que le corresponda aprobar, conforme al artículo 184 de la Constitución Política.”

Artículo 98.- Si el presupuesto ordinario no fuere presentado oportunamente a la Contraloría General de la República, el

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

presupuesto del año anterior regirá para el próximo período, excepto los egresos que, por su carácter, solo tengan eficacia en el año referido. En todo caso, deberán determinarse las responsabilidades administrativas, civiles y penales que puedan resultar de tal omisión. Para solventar esta situación, el Concejo deberá conocer y aprobar los presupuestos extraordinarios procedentes.

Artículo 99.- Una vez aprobado el presupuesto por la Contraloría General de la República, el original se enviará a la secretaría municipal, donde quedará en custodia, y se remitirá copia al alcalde municipal, al contador o auditor interno, a cada uno de los regidores propietarios, así como a los demás despachos que acuerde el Concejo o indique el reglamento.

COMENTARIO:

El término es realmente improrrogable.

La necesidad de aprobación por parte de la Contraloría General de la República de los presupuestos municipales, está sancionada en los artículos 175 y 184 inciso 2) de la Constitución Política.

El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, sobre este aspecto señala también lo siguiente:

"Todas las entidades que por ley están obligadas a presentar presupuestos a la Contraloría General de la República, lo harán a más tardar el 30 de setiembre y presentarán la liquidación correspondiente a más tardar el 16 de febrero de cada año.

La presentación tardía o incompleta de los presupuestos o sus liquidaciones, a la Contraloría, podrá dar origen a la aplicación de las sanciones por desobediencia, establecidas en el Capítulo V de esta Ley, según corresponda en cada caso.

Por medio de un reglamento, la Contraloría General de la República determinará los requisitos, procedimientos y

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

condiciones, que regirán para efectuar modificaciones a los presupuestos que le corresponda aprobar, conforme al artículo 184 de la Constitución Política.”

No es necesario que el Concejo ponga en vigencia el presupuesto ordinario, éste entra a regir por ley a partir del 10 de enero.

Artículo 100.- Dentro de un mismo programa presupuestado, las modificaciones de los presupuestos vigentes procederán, cuando lo acuerde el Concejo. Se requerirá que el Concejo apruebe la modificación de un programa a otro, con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.

El presupuesto ordinario no podrá ser modificado para aumentar sueldos ni crear nuevas plazas, salvo cuando se trate de reajustes por aplicación del decreto de salarios mínimos o por convenciones o convenios colectivos de trabajo, en el primer caso que se requieran nuevos empleados con motivo de la ampliación de servicios o la prestación de uno nuevo, en el segundo caso.

Los reajustes producidos por la concertación de convenciones o convenios colectivos de trabajo o cualesquiera otros que impliquen modificar los presupuestos ordinarios, sólo procederán cuando se pruebe, en el curso de la tramitación de los conflictos o en las gestiones pertinentes, que el costo de la vida ha aumentado sustancialmente según los índices de precios del Banco Central de Costa Rica y la Dirección General de Estadística y Censos.

COMENTARIO:

La Contraloría General de la República dictó un Reglamento de modificaciones internas a los Presupuestos Municipales publicado en La Gaceta NO 83 del 3 de mayo de 1993.

Siempre que los trabajadores municipales estén devengando salarios por debajo del Decreto de Salarios Mínimos, la Municipalidad podrá efectuar modificaciones en su presupuesto ordinario para ese mismo período. En caso de no poderse efectuar, por razones económicas o de otra índole, estará en la obligación de incluir en

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

el presupuesto ordinario del año siguiente dichos aumentos, según lo contempla el artículo 178 del Código de Trabajo.

Otra cosa ocurre cuando se pretenda efectuar ajustes de salarios en ejecución de convenciones colectivas o cualquier otro tipo de instrumento de negociación colectivo, pues en este caso será necesario demostrar que se ha producido un «incremento sustancial» en el costo de la vida según los índices dados por los organismos competentes.

La Municipalidad no podría hacer efectivo el aumento hasta tanto no se hubiere refrendado debidamente la respectiva modificación presupuestaria. Es a partir de este momento que se podrán confeccionar las «acciones de personal» respectivas.

Con la vigencia de la Ley General de la Administración Pública, quedó vedada la posibilidad al Estado y demás instituciones públicas, N° 6227-78 para celebrar convenciones colectivas con sus trabajadores, salvo en el caso de las Municipalidades en los términos interpretados por la PGR en sus dictámenes C-001-2002 del 07 de enero de 2002 y C-032-2002 del 25 de enero siguiente. Ello por cuanto la Ley General de la Administración Pública en su artículo 2.1 señala que «Las reglas de esta Ley que regulan la actividad del Estado se aplicarán también a los otros entes públicos, en ausencia de norma especial para éstos».

Para efectos del reconocimiento de los aumentos salariales decretados, éstos deben ser presupuestados con carácter retroactivo a partir de la vigencia del Decreto de Salarios Mínimos, y por supuesto podrán hacerse efectivos, hasta que la Contraloría General de la República otorgue el respectivo refrendo al instrumento presupuestario del caso.

En ese sentido, se pronunció la Procuraduría General de la República en Oficio C-241-84 de 9 de julio de 1984 y Tribunal Superior de Trabajo de San José en Resolución N° 460 de 16 horas del 17 de abril de 1984 que confirmó la de 17 horas del 29 de febrero de 1984, emitida por el Tribunal de Arbitraje del Circuito Primero de San José.

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

Sobre reajustes por salarios mínimos dispone el artículo 178 del Código de Trabajo: «Los salarios mínimos que se fijen conforme a la ley regirán desde la fecha de vigencia del Decreto respectivo para todos los trabajadores, con excepción de los que sirven al Estado, sus Instituciones y Corporaciones Municipales y cuya remuneración está específicamente determinada en el correspondiente presupuesto público. Sin embargo, aquel y éstas harán anualmente al elaborar sus respectivos presupuestos ordinarios, las rectificaciones necesarias al efecto de que ninguno de sus trabajadores devengue salario inferior al mínimo que le corresponda».

Artículo 101.- Los gastos fijos ordinarios solo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad. Los ingresos extraordinarios sólo podrán obtenerse mediante presupuestos extraordinarios, que podrán destinarse a reforzar programas vigentes o nuevos. Estos presupuestos podrán acordarse en sesiones ordinarias o extraordinarias.

Artículo 102.- La Contraloría General de la República deberá aprobar o improbar los proyectos de presupuesto que reciba. Los improbará dentro del plazo de un mes contado a partir del recibo, en resolución razonada y la aprobación podrá ser parcial o total, por violación del ordenamiento jurídico o por falta de recursos. Podrá introducir modificaciones a los proyectos únicamente con anuencia del Concejo.

COMENTARIO:

Ver el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428 del 7 de setiembre de 1994.

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

Cabe tener presente aquí lo dispuesto por el artículo 47.1 de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, NO 5412-73 que dice: «Todas las Municipalidades de la República deberán destinar no menos del 2% de sus entradas anuales para los servicios de salud que, de acuerdo con las necesidades determinadas conjuntamente con el Ministerio, hayan de realizar en sus respectivas localidades».

Las improbaciones presupuestarias de la Contraloría están sujetas a los recursos de revocatoria y al «recurso de insistencia», contenido en el artículo 203, 204 y 81 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. El primero es de principio. Convendría, cuando se desee plantear el segundo, interponer, simultáneamente, la revocatoria, y el de «insistencia» como subsidiario. En todo caso, no está regulado el plazo dentro del cual deben ser interpuestos estos recursos.

El Reglamento de la Asamblea Legislativa en cuanto al «recurso de insistencia» dice lo siguiente:

«Cuando la Contraloría hubiere improbadado un egreso de alguno de los Supremos Poderes, o le hubiere negado su aprobación a un presupuesto de las municipalidades e instituciones autónomas, y tales poderes, municipalidades e instituciones hubiesen presentado ante la Contraloría, el respectivo recurso de insistencia, una vez leído en la Asamblea tal recurso, el Presidente lo pasará a estudio de la comisión que designe.»

«Artículo 204. Plazo de la Comisión para rendir informe. La comisión rendirá informe sobre el asunto dentro de los quince días hábiles siguientes y propondrá a la Asamblea un proyecto de acuerdo, aceptando o rechazando el recurso.

Si no hubiere acuerdo unánime en cuanto al informe y proyecto respectivo, se aprobará en la forma prevista en el artículo 81 de este Reglamento.»

El citado artículo 81 se refiere a la posibilidad de que la Asamblea pueda conocer además de un dictamen de mayoría, otro de minoría y sobre ellos decidirá.

El recurso se debe presentar ante la Contraloría, no ante la Asamblea y es la Contraloría en caso de que mantenga la

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

denegatoria, quien debe remitir el recurso a la Asamblea para lo que corresponde. La Asamblea puede no solo anular la resolución de la Contraloría, sino también sustituirse a ella otorgando de una vez la aprobación, por último, la resolución de la Asamblea no tendrá carácter de ley (artículo 124 de la Constitución Política). Si los recursos no fueren acogidos, queda entonces a la disposición el recurso contencioso-administrativo, en la vía judicial (recurso que en realidad cabe respecto de todo acto de fiscalización de la Contraloría). De acuerdo al artículo 11 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en los supuestos de fiscalización desaprobatoria de la Contraloría se debe demandar a «la entidad autora del acto». Ello es absurdo si de lo que se trata es de una acción a iniciar por esta misma entidad. Por supuesto que semejante redacción no puede impedir la posibilidad de acciones tal y como lo hemos dicho; el demandado es obviamente el Estado.

Artículo 103.- Las municipalidades no podrán efectuar nombramientos ni adquirir compromisos económicos, si no existiere subpartida presupuestaria que ampare el egreso o cuando la subpartida aprobada esté agotada o resulte insuficiente; tampoco podrán pagar con cargo a una subpartida de egresos que correspondan a otra.

La violación de lo antes dispuesto será motivo de suspensión del funcionario o empleado responsable, y la reincidencia será causa de separación.

Artículo 104.- Diariamente, el alcalde municipal remitirá al contador o auditor municipal las nóminas de pago que extienda, en las cuales deberá incluirse como mínimo, el número de orden, el monto, el destinatario y la subpartida contra la cual se hará el cargo. Copia de estas nóminas firmadas se remitirán cada día al tesorero con la razón de "Anotado".

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

Artículo 105.- Con el informe de ejecución del presupuesto ordinario y los extraordinarios al 31 de diciembre, el alcalde municipal presentará la liquidación presupuestaria correspondiente al Concejo y la elevará a la Contraloría General de la República para su aprobación antes del 15 de febrero.

La Contraloría deberá aprobar o improbar las liquidaciones y enviarlas a cada municipalidad a más tardar el 31 de marzo.

Artículo 106.- El superávit libre de los presupuestos se dedicará en primer término a conjugar el déficit del presupuesto ordinario y, en segundo término, podrá presupuestarse para atender obligaciones de carácter ordinario o inversiones.

El superávit específico de los presupuestos extraordinarios se presupuestará para el cumplimiento de los fines específicos correspondientes.

El superávit de partidas consignadas en programas inconclusos de mediano o largo plazo, deberá presupuestarse para mantener el sustento económico de los programas.

LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA²

ARTÍCULO 1.- Ámbito de aplicación

La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:

a. La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y

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

sus dependencias.

b. Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.

c. La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.

d. Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley.

También esta Ley se aplicará, en lo que concierna, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos anteriores o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado.

Las disposiciones de esta Ley no serán aplicables a los bancos públicos, excepto en lo correspondiente al trámite de aprobación de sus presupuestos, así como a lo ordenado en los artículos 57 y 94 y en el título X de esta Ley.

Las normas técnicas básicas para aplicar esta Ley serán dictadas por los órganos competentes del Poder Ejecutivo, previa consulta a

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

la Contraloría General de la República, la cual dictará las correspondientes a las universidades, municipalidades y los bancos públicos.

En cuanto al ámbito de aplicación de esta Ley, rigen las restricciones dispuestas en este artículo para el resto de las disposiciones establecidas.

ARTÍCULO 4.- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

ARTÍCULO 5.- Principios presupuestarios

Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

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

a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

c) Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.

d) Principio de anualidad. El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1º de enero al 31 de diciembre.

e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.

g) Principio de publicidad. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

TÉCNICA DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

ARTÍCULO 7.- Técnicas de formulación presupuestaria

En la formulación de los presupuestos, se utilizarán las técnicas y los principios presupuestarios aceptados, con base en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y los planes anuales, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución. Para ello, deberán atenderse elementos como la prestación de servicios, la producción de bienes y las funciones generales de dirección y apoyo de cada órgano, entidad o institución.

CONTENIDO DE LOS PRESUPUESTOS

ARTÍCULO 8.- Contenido de los presupuestos

Los presupuestos considerarán como mínimo:

- a) El presupuesto de ingresos, que comprenderá los generados por la recaudación de tributos, la prestación y venta de bienes y servicios, las transferencias, donaciones y otros, así como las fuentes de financiamiento, internas o externas.
- b) El presupuesto de gastos, que comprenderá todos los egresos previstos para cumplir los objetivos y las metas.
- c) La programación de actividades y metas esperadas para el período, según el nivel de detalle definido en el reglamento.
- d) Los requerimientos de recursos humanos, según el detalle que se

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

establezca en el reglamento respectivo.

e) Las normas que regulen exclusivamente la ejecución presupuestaria, las cuales se aplicarán durante el ejercicio económico para el que dicho presupuesto esté vigente

ARTÍCULO 9.- Obligatoriedad de las normas y los lineamientos

Los proyectos de presupuesto de los entes y órganos del sector público deberán prepararse acatando las normas técnicas y los lineamientos de política presupuestaria dictados por el órgano competente.

ARTÍCULO 10.- Medios de pago

Los entes y órganos del sector público definirán los medios de pago que podrán utilizarse en procura de la mayor conveniencia para las finanzas públicas. Atendiendo los principios de eficiencia y seguridad, podrán establecer que para determinados pagos se utilice un medio único e implementar los mecanismos y las condiciones para captar y recibir los recursos.

A la vez, los obligados tendrán el derecho de que el cajero general o el cajero auxiliar reciba el pago con la sola condición de que, en el comprobante utilizado, quede constancia de la información requerida para identificar tanto la causa de la obligación como al obligado.

ARTÍCULO 11.- Pago de obligaciones con el sector público

Ninguna suma de dinero depositada en cualquier oficina o institución, que no sea un cajero general o auxiliar debidamente autorizado, será reconocida como pago de obligaciones con la respectiva entidad.

Ningún funcionario público podrá recibir dineros en pago de obligaciones con el sector público, si no está formalmente autorizado para tal efecto; tampoco podrá percibirlos por otros medios distintos del prescrito en el párrafo anterior o en leyes específicas, so pena de la sanción correspondiente.

ARTÍCULO 12.- Requisitos para girar transferencias

Prohíbese a las entidades del sector público girar transferencias hasta tanto el presupuesto de la entidad perceptora que las incorpore no haya sido aprobado de conformidad con el ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 17.- Sistemas de control

Para propiciar el uso adecuado de los recursos financieros del sector público, se contará con sistemas de control interno y externo.

ARTÍCULO 18.- Responsabilidades de control

El control interno será responsabilidad de la máxima autoridad de cada dependencia. En los procesos donde participen dependencias diferentes, cada una será responsable de los subprocesos o actividades que le correspondan.

El control externo corresponderá a la Contraloría General de la República, de acuerdo con su Ley Orgánica y las disposiciones constitucionales.

ARTÍCULO 21.- Autoridad Presupuestaria

Para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria. Además de asesorar al Presidente de la República en materia de política presupuestaria, tendrá las siguientes funciones específicas:

a) Formular, para la aprobación posterior del órgano competente según el inciso b) del presente artículo, las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria

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

para los órganos referidos en los incisos a), b) y c) del artículo 1, incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento. No estarán sujetos a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria los órganos mencionados en el inciso d) del artículo 1, además de los entes públicos, cuyos ingresos provengan, mediante una legislación especial, del aporte de los sectores productivos a los que representan.

b) Presentar, para conocimiento del Consejo de Gobierno y aprobación del Presidente de la República, las directrices y los lineamientos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a) y c) del artículo 1. En el caso de los órganos citados en el inciso b) del artículo 1 de esta Ley, los mencionados lineamientos y directrices se propondrán a los jefes respectivos para su conocimiento y aprobación.

c) Velar por el cumplimiento de las directrices y los lineamientos de política presupuestaria.

ARTÍCULO 22.- Conformación

Conformarán la Autoridad Presupuestaria:

1. El Ministro de Hacienda o su Viceministro, quien la presidirá.

1. El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o un representante.

1. Un Ministro designado por el Presidente de la República o su Viceministro.

La Autoridad Presupuestaria contará con un órgano ejecutivo cuyas funciones se dispondrán en el Reglamento de esta Ley. Dicho órgano

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

estará a cargo de un Director nombrado por el Ministro de Hacienda. El Director de Presupuesto Nacional podrá ser designado para este puesto.

ARTÍCULO 23.- Lineamientos de política presupuestaria

A partir de la programación macroeconómica, la Autoridad Presupuestaria, tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo, elaborará la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico, para los órganos y entes comprendidos en los incisos a), b) y c) del artículo 1 de esta Ley.

En lo que atañe a los órganos y entes incluidos en los incisos a) y c) del artículo 1, la propuesta de lineamientos de política presupuestaria será conocida por el Consejo de Gobierno y la aprobación definitiva corresponderá al Presidente de la República. Estos lineamientos deberán publicarse a más tardar el 31 de marzo del año que precede al ejercicio de que se trate y serán de aplicación obligatoria. La máxima autoridad de cada órgano y entidad será la responsable de cumplirlos.

En lo que respecta a los órganos aludidos en el inciso b) del artículo 1, las directrices referidas se propondrán a los jefes respectivos para su conocimiento y aprobación.

ARTÍCULO 23.- Lineamientos de política presupuestaria

A partir de la programación macroeconómica, la Autoridad Presupuestaria, tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo, elaborará la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio

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

económico, para los órganos y entes comprendidos en los incisos a), b) y c) del artículo 1 de esta Ley.

En lo que atañe a los órganos y entes incluidos en los incisos a) y c) del artículo 1, la propuesta de lineamientos de política presupuestaria será conocida por el Consejo de Gobierno y la aprobación definitiva corresponderá al Presidente de la República. Estos lineamientos deberán publicarse a más tardar el 31 de marzo del año que precede al ejercicio de que se trate y serán de aplicación obligatoria. La máxima autoridad de cada órgano y entidad será la responsable de cumplirlos.

En lo que respecta a los órganos aludidos en el inciso b) del artículo 1, las directrices referidas se propondrán a los jefes respectivos para su conocimiento y aprobación.

ARTÍCULO 24.- Cumplimiento de los lineamientos

Los órganos de la Administración Central cuyos presupuestos deben ser aprobados por la Contraloría General de la República, así como los incluidos en el inciso c) del artículo 1 de esta Ley, remitirán a la Autoridad Presupuestaria copia de sus documentos presupuestarios cuando los presenten a la Contraloría para su aprobación, con el propósito de verificar el cumplimiento de las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria. La Autoridad Presupuestaria informará a la Contraloría General de la República sobre los resultados de esta verificación.

ARTÍCULO 34.- Responsable de presentar el anteproyecto

El titular de cada ente y órgano incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 será el responsable de presentar el anteproyecto de

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

presupuesto al Ministerio de Hacienda, atendiendo las disposiciones en cuanto a la forma y los plazos que se definan para ese efecto.

La Dirección General de Presupuesto Nacional elaborará el proyecto de Ley de presupuesto, atendiendo lo ordenado en el artículo 8 de esta Ley sobre el contenido de los presupuestos.

En el proyecto de presupuesto deberá incluirse, además, una evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto eventual en el mediano plazo, de las políticas de ingresos, gastos y financiamiento a partir de las cuales se elaboró dicho presupuesto, en las variables macroeconómicas, en especial en las finanzas públicas, según los requerimientos que se definan vía reglamento.

La Asamblea Legislativa, según las disposiciones de su Reglamento, podrá solicitar al Ministerio de Hacienda la inclusión de información adicional en el proyecto de ley a más tardar el 31 de mayo. Dicha solicitud deberá ser atendida obligatoriamente.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

ARTÍCULO 41.- Procedimientos y etapas para la ejecución

Las etapas y los procedimientos necesarios para ejecutar el presupuesto nacional serán definidos mediante el Reglamento de esta Ley.

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

ARTÍCULO 42.- Programación financiera de la ejecución

La Dirección General de Presupuesto Nacional, en coordinación con la Tesorería Nacional, elaborará la programación financiera de la ejecución del presupuesto de la Administración Central, a partir de la información que deberán presentarle sus dependencias. Dicha información será especificada en el reglamento respectivo. En lo que corresponde a los entes y órganos incluidos en el inciso b) del artículo 1, deberán presentar la programación financiera de la ejecución de sus presupuestos a la Dirección General de Presupuesto Nacional.

De requerirse subejecutar la autorización inicial, al Consejo de Gobierno le corresponderá aprobar los lineamientos generales de la subejecución a propuesta del Ministerio de Hacienda; corresponderá a los jefes de cada ente u órgano la decisión final sobre las partidas que se subejecutarán.

ARTÍCULO 43.- Ejecución de transferencias presupuestarias

Los recursos que se asignen como transferencias presupuestarias, tanto a favor de sujetos de derecho público como de derecho privado, se mantendrán en la caja única del Estado y serán girados a sus destinatarios conforme a la programación financiera que realice el Ministerio de Hacienda, con base en la programación que le presenten los

respectivos destinatarios y la disponibilidad de recursos del Estado.

ARTÍCULO 44.- Financiamiento de nuevos gastos

Toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. En consecuencia, de acuerdo con el marco jurídico vigente, deberán realizarse los movimientos presupuestarios correspondientes.

2 JURISPRUDENCIA

PRESUPUESTO MUNICIPAL

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.]³

"II.- El veto ejercido por el Alcalde municipal de Curridabat, estima el Tribunal que debe ser acogido, por razones de legalidad, en cuanto al cambio o variación de destino de la partida por treinta y cinco millones de colones que, dentro del presupuesto ordinario para el período dos mil seis, aparece como destinada a la construcción de un liceo y guardería infantil, mientras que en el informe de la Comisión de Hacienda y presupuesto, aprobado por la Municipalidad, aparece con una finalidad distinta, la de construcción de áreas deportivas, recreativas, zona de parque y guardería. Lo anterior pone de manifiesto una situación totalmente irregular, anómala al cambiar el destino de una partida contemplada dentro del presupuesto de la institución, en este sentido debe tenerse en cuenta que el presupuesto municipal se rige por el principio de especialidad cuantitativa y cualitativa, según el cual " Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de las autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el

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

presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios ", según establece el artículo 5, inciso f) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Por otra parte, el numeral 110 incisos e) y o) del mismo cuerpo legal, establecen responsabilidad administrativa y civil, para los funcionarios que utilicen fondos públicos sobre los cuales tengan facultades de uso, administración, custodia o disposición, con finalidad diferente de aquella a la que están destinados por ley, reglamento o acto administrativo singular, aún cuando esas finalidades sean igualmente de interés público o compatibles con los fines de la entidad o el órgano de que se trate, o se aparten de las normas técnicas y lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes. Según la normativa del Código Municipal, corresponde al Concejo aprobar los presupuestos (artículo 13 inciso a) y sus modificaciones (artículo 100) y al Alcalde, darles fiel cumplimiento (numeral 17 inciso a). En autos sólo consta aprobada una partida por treinta y cinco millones de colones destinada a la compra de un inmueble para la construcción del Liceo y una guardería infantil, no de áreas recreativas, deportivas ni zona de parque. Por otra parte, cuando la Administración Pública necesite adquirir bienes inmuebles, el procedimiento a seguir es el de la licitación pública, salvo que pueda adquirirse mediante compra directa, previa autorización de la Contraloría General de la República en aquellos casos en que el inmueble por su ubicación naturaleza, condiciones y situación, se determine como único propio para la finalidad propuesta (artículo 71 de la Ley de Contratación Administrativa). En consecuencia, la variación en el destino de la partida presupuestaria por treinta y cinco millones, contemplada en el presupuesto del año dos mil seis para la adquisición de un inmueble y la construcción del liceo y una guardería infantil resulta ilegal, razón por la que debe acogerse el veto interpuesto."

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.SECCIÓN SEGUNDA.]⁴

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

" II.- El Despacho, luego del análisis de lo combatido llega al convencimiento, que lo impugnado no puede ser conocido en esta sede, por medio del recurso jerárquico impropio, motivo por el cual, se declara inadmisibile esta apelación. En el fondo, lo reclamado es la falta de concordancia entre el Plan Operativo Anual y el Presupuesto aprobado así como el desequilibrio que genera en este último - presupuesto -, la Propuesta de Fortalecimiento Institucional, según convenio de cooperación mutua suscrito por la Municipalidad de Montes de Oca y la Dirección General del Servicio Civil. Como puede observarse, todo lo autorizado tiene íntima relación con la materia presupuestaria, respecto de la cual, este cuerpo colegiado no tiene competencia alguna. Para arribar a esta decisión, el Tribunal se permite transcribir lo preceptuado en los numerales 92, 97 y 154 del Código Municipal, que a la letra y en lo que interesa, rezan: "Artículo 92.- El presupuesto municipal deberá satisfacer el plan operativo anual de la manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente".- Artículo 97.- El presupuesto ordinario y los extraordinarios de las municipalidades, deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República. (...). A todos los presupuestos que se envíen a la Contraloría se les adjuntará copia de las actas de las sesiones en que fueron aprobados. En ellas, deberá estar transcrito íntegramente el respectivo presupuesto, estarán firmadas por el secretario y refrendadas por el alcalde municipal; además, deberá incluirse el Plan operativo anual, el Plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente". Artículo 154.- Cualquier acuerdo municipal estará sujeto a los recursos de revocatoria y apelación, excepto: (...). d) Los que aprueben presupuestos, sus modificaciones y adiciones (...)"- III.- En relación con este tema, la Sala Constitucional ha manifestado, en su sentencia número 4072 de 10 horas 36 minutos del 21 de julio de 1995, en lo que interesa, lo siguiente: "(...) IV)- ARTICULO 172 BIS.- Las demás excepciones del artículo también son

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

razonables a juicio de la Sala. Los reglamentarios, porque como normas generales, según el artículo 47 del Código Municipal, en relación al 361.2 de la Ley General de la Administración Pública, todo proyecto de reglamento, excepto los de funcionamiento interno, deberá ser sometido a consulta pública y porque su régimen de impugnación jurisdiccional no requieren del recurso de reposición, según resulta de la concordancia de los artículos 20.1 y 32.c de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Aunque de distinta naturaleza, igual situación se presenta con los acuerdos referidos a materia presupuestaria, en la que el superior jerárquico, encargado del control financiero y de legalidad, lo es la Contraloría General de la República. El único interés que podría tener un particular frente a un presupuesto, sea ordinario o extraordinario de un gobierno municipal, es reclamar que no se incluya en él la provisión de fondos para que se le cancele una deuda, sea ésta originada en un nexo contractual o en una diligencia de ejecución de sentencia de los Tribunales de la República. En ambos casos, las disposiciones de ejecución de sentencia de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, señala el camino a seguir, al disponer que la Contraloría General de la República, "...no cursará o aprobará, en su caso, ningún presupuesto ordinario o extraordinario de la Administración obligada al pago, si en los mismos no se contempla la partida necesaria para el cumplimiento de la sentencia o sentencias". Pero al contrario, y pasado del caso particular al general, no resultaría razonable que un presupuesto municipal pueda ser impugnado por los particulares ante la Contraloría General de la República, porque ello implicaría crear un régimen de excepción, que podría paralizar -válidamente- toda la Administración Municipal y si se repara en que la experiencia no demuestra que el sistema, tal y como funciona, lesione los derechos de los particulares interesados, entonces debe concluirse en la razonabilidad de la normativa. Y por último, el grupo de excepciones se refiere a los casos sometidos a procedimientos especiales regulados por los artículos

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

82 y 83 (juicios especial tributario) y 89 y 90 (contratación administrativa), todos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El especial tributario municipal, en el que la determinación de la obligación tributaria está sometida a los controles administrativos que se señalan en la Sentencia No. 3930-95 de esta Sala, controles que implican el seguimiento de un proceso debido con amplia participación del contribuyente, que conformado en un procedimiento amplio de garantía en favor del contribuyente, culmina es en su última instancia en la necesaria revisión que se decide en sede jurisdiccional, y todo ello implica que el procedimiento especial tributario municipal, no sea contrario a la razonabilidad jurídica del artículo 173 constitucional. Por último, tampoco es irrazonable, ni injusto, el sistema de revisión de la adjudicación de contratos administrativos, en un régimen en el que el legislador ha movido el conocimiento de los recursos administrativos, en la vía jerárquica impropia, colocándola en manos de la Contraloría General de la República, para que actúen como órgano especializado en la materia. Por todo ello, la Sala no estima que los principios, objetivos y fines del artículo 173 de la Constitución Política, se infrinja con la creación, por el legislador, de regímenes especiales para cierto grupo de acuerdos municipales, según lo que se señala en el artículo 172 del Código Municipal.(...)
".- IV.- Si la sesión 87-2004, conoció y aprobó aspectos distintos al presupuesto, corresponde a la Contraloría su improbación por no referirse, precisamente, a materia presupuestaria.-"

INAPLICABILIDAD DE MARGEN DE DISCRECIONALIDAD DEL ALCALDE EN LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO E INCOMPETENCIA PARA DESVIAR DINEROS DE UNA PARTIDA

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA] ⁵

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

"I.- El acuerdo impugnado, es una llamada de atención al señor Carlos Murillo Rodríguez, por lo que le afecta en lo personal. Siendo así, no se está dentro de la figura del "veto" contemplada en el artículo 158 del Código Municipal, porque éste se refiere a las objeciones realizadas por los Alcaldes contra actos definitivamente aprobados o firmes (artículos 158 y 160), y presupone que no lo afecten en sus derechos o intereses legítimos. Es por ello, que correctamente, el señor Murillo Rodríguez interpuso recurso de "revocatoria con apelación" y así fue conocido y decidido por el Concejo. Es este Tribunal, quién en proveído de las quince horas cincuenta y nueve minutos del nueve de noviembre del dos mil cuatro, cae en el error de considerar este asunto como un "veto", al conceder la audiencia respectiva. Sin embargo, lo anterior no altera los procedimientos, por lo que el Despacho se limita a realizar la aclaración correspondiente.

II.- El acto recurrido, acoge el dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, en el cual se manifiesta que el señor Alcalde, al momento de ejecutar una partida presupuestaria pro ¢700.000,00 para el " bacheo " de calles de la Urbanización La Floresta, utilizó el dinero para la compra de mezcla asfáltica y piedra que se usó en el Distrito de Ipís, sector ruta de buses de El Nazareno, Zetillal, Barrio Los Angeles, Urbanización Santa María, La Facio y Calle Gutiérrez, con lo que incumplió sus deberes. Manifiesta el recurrente, que lo anterior no es cierto, porque los trabajos abarcaron el sector de La Floresta. Agrega que, *"Al no poder bachearse las calles internas de la Floresta con la partida de ¢700.000.00; por razones de oportunidad y conveniencia, en uso de mis facultades discrecionales, apliqué la suma referida de dinero en el bacheo de una vía de acceso a la Urbanización La Floresta, ya que ante el deplorable estado de esas vías, se corría el riesgo de que ni buses, taxis, ni vehículos pudiesen llegar siquiera a la periferia de la Urbanización, viéndose así beneficiados sus vecinos especialmente los que utilizan el transporte público como medio de movilización, decisión ésta que se tomó conjuntamente con la Dirección de*

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

Ingeniería y Director Administrativo como la más viable y posible legalmente (...) el acuerdo resulta ilegal por llamar la atención al Alcalde por la toma de decisiones propias de su competencia, sin que se indicara los motivos por los cuales se considera que la partida presupuestaria para la Floresta NO SE APLICÓ EN BENEFICIO DE DICHA URBANIZACIÓN, como tampoco se demostró que se aplicó en otra comunidad diferente a la Floresta. Es decir, se me acusa de incumplimiento de deberes, cuando en realidad actué correctamente, discrecionalmente beneficiando a la Urbanización para la cual se presupuestó una partida económica, que se utilizó en parte en reparar las vías externas de la Urbanización, resultando beneficiados siempre sus vecinos ". III.- El presupuesto, en este caso Municipal, no es una simple previsión de ingresos y gastos públicos, sino un planteamiento económico global, acorde con el plan operativo anual, del cual es un instrumento (artículo 92 del Código Municipal), y está sujeto a la especificación del gasto, por lo que no puede contener sumas globales libradas a la discrecionalidad del Alcalde, sino importes detallados para cada tipo de erogación. Por ello, tanto el presupuesto nacional, así como los de las entidades descentralizadas y las municipalidades, se rigen por el principio de especialidad cuantitativa y cualitativa, según los cuales " Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de las autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios ", según establece el artículo 5, inciso f) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Por otra parte, el numeral 110 incisos e) y o) del mismo cuerpo legal, establece responsabilidad administrativa y civil, para los funcionarios que utilicen fondos públicos sobre los cuales tengan facultades de uso, administración, custodia o disposición, con finalidad diferente de aquella a la que están

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

destinados por ley, reglamento o acto administrativo singular, aún cuando esas finalidades sean igualmente de interés público o compatibles con los fines de la entidad o el órgano de que se trate, o se aparten de las normas técnicas y lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes. Según la normativa del Código Municipal, corresponde al Concejo aprobar los presupuestos (artículo 13 inciso a) y sus modificaciones (artículo 100) y al Alcalde, darles fiel cumplimiento (numeral 17 inciso a). IV.- El señor Alcalde reconoce que de la partida de ₡700.000 para el " bacheo " de las "calles de la Urbanización La Floresta" - calles internas agrega este Tribunal-, se tomó el dinero para la adquisición de mezcla asfáltica y piedra, que fue aplicada en la ruta de Buses el Nazareno, Zetillal, Barrio Los Angeles, Urbanización Santa María, la Facio y Calle Gutiérrez, que es una "vía de acceso" a la Urbanización La Floresta, y alega que siempre fue en beneficio de ésta última. En la ejecución del presupuesto, no existe margen de discrecionalidad; si una partida resulta insuficiente para cubrir el cometido a que está destinada, no puede simplemente utilizarse en algo diferente, aún cuando se satisfaga con ello un interés de la comunidad. El desviar dineros de una partida, no es una decisión que sea "competencia" del señor Alcalde, como él parece entender, sino una violación al ordenamiento jurídico, por lo que no actuó correctamente, aún cuando la intención pudiera ser buena, o los trabajos hayan sido solicitados por regidores, síndicos, las asociaciones o los vecinos. Siendo así, el acuerdo aquí impugnado, que es una llamada de atención, en que se le indica al señor Alcalde que cualquier modificación al destino de las partidas presupuestarias aprobadas debe ser conocida por el órgano deliberativo municipal y que se actuación viola el artículo 17, inciso a) del Código Municipal, se ajusta a derecho. V.- En consecuencia, se impone confirmar el acuerdo conocido en grado y dar por agotada la vía administrativa en razón de no existir ulterior recurso (artículo 6° de la Ley N° 7274 de fecha 10 de diciembre de 1991)."

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

PRESUPUESTO MUNICIPAL Y PAGO DE SALARIOS

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.]⁶

" II.- El Despacho, luego del análisis de lo combatido llega al convencimiento, que lo impugnado no puede ser conocido en esta sede, por medio del recurso jerárquico impropio, motivo por el cual, se declara inadmisibles estas apelaciones. En el fondo, lo reclamado es la falta de concordancia entre el Plan Operativo Anual y el Presupuesto aprobado así como el desequilibrio que genera en este último - presupuesto -, la Propuesta de Fortalecimiento Institucional, según convenio de cooperación mutua suscrito por la Municipalidad de Montes de Oca y la Dirección General del Servicio Civil. Como puede observarse, todo lo autorizado tiene íntima relación con la materia presupuestaria, respecto de la cual, este cuerpo colegiado no tiene competencia alguna. Para arribar a esta decisión, el Tribunal se permite transcribir lo preceptuado en los numerales 92, 97 y 154 del Código Municipal, que a la letra y en lo que interesa, rezan: "Artículo 92.- El presupuesto municipal deberá satisfacer el plan operativo anual de la manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente".- Artículo 97.- El presupuesto ordinario y los extraordinarios de las municipalidades, deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República. (...). A todos los presupuestos que se envíen a la Contraloría se les adjuntará copia de las actas de las sesiones en que fueron aprobados. En ellas, deberá estar transcrito íntegramente el respectivo presupuesto, estarán firmadas por el secretario y refrendadas por el alcalde municipal; además, deberá incluirse el Plan operativo anual, el Plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente". Artículo 154.- Cualquier acuerdo municipal estará sujeto a los recursos de revocatoria y apelación, excepto: (...). d) Los que aprueben presupuestos, sus modificaciones y adiciones (...)"- III.- En relación con este tema, la Sala Constitucional ha manifestado, en su sentencia número 4072 de 10 horas 36 minutos del 21 de julio

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

de 1995, en lo que interesa, lo siguiente: "(...) IV).- ARTICULO 172 BIS.- Las demás excepciones del artículo también son razonables a juicio de la Sala. Los reglamentarios, porque como normas generales, según el artículo 47 del Código Municipal, en relación al 361.2 de la Ley General de la Administración Pública, todo proyecto de reglamento, excepto los de funcionamiento interno, deberá ser sometido a consulta pública y porque su régimen de impugnación jurisdiccional no requieren del recurso de reposición, según resulta de la concordancia de los artículos 20.1 y 32.c de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Aunque de distinta naturaleza, igual situación se presenta con los acuerdos referidos a materia presupuestaria, en la que el superior jerárquico, encargado del control financiero y de legalidad, lo es la Contraloría General de la República. El único interés que podría tener un particular frente a un presupuesto, sea ordinario o extraordinario de un gobierno municipal, es reclamar que no se incluya en él la provisión de fondos para que se le cancele una deuda, sea ésta originada en un nexo contractual o en una diligencia de ejecución de sentencia de los Tribunales de la República. En ambos casos, las disposiciones de ejecución de sentencia de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, señala el camino a seguir, al disponer que la Contraloría General de la República, "...no cursará o aprobará, en su caso, ningún presupuesto ordinario o extraordinario de la Administración obligada al pago, si en los mismos no se contempla la partida necesaria para el cumplimiento de la sentencia o sentencias". Pero al contrario, y pasado del caso particular al general, no resultaría razonable que un presupuesto municipal pueda ser impugnado por los particulares ante la Contraloría General de la República, porque ello implicaría crear un régimen de excepción, que podría paralizar -válidamente- toda la Administración Municipal y si se repara en que la experiencia no demuestra que el sistema, tal y como funciona, lesione los derechos de los particulares interesados, entonces debe concluirse en la razonabilidad de la normativa. Y

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

por último, el grupo de excepciones se refiere a los casos sometidos a procedimientos especiales regulados por los artículos 82 y 83 (juicios especial tributario) y 89 y 90 (contratación administrativa), todos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El especial tributario municipal, en el que la determinación de la obligación tributaria está sometida a los controles administrativos que se señalan en la Sentencia No. 3930-95 de esta Sala, controles que implican el seguimiento de un proceso debido con amplia participación del contribuyente, que conformado en un procedimiento amplio de garantía en favor del contribuyente, culmina es en su última instancia en la necesaria revisión que se decide en sede jurisdiccional, y todo ello implica que el procedimiento especial tributario municipal, no sea contrario a la razonabilidad jurídica del artículo 173 constitucional. Por último, tampoco es irrazonable, ni injusto, el sistema de revisión de la adjudicación de contratos administrativos, en un régimen en el que el legislador ha movido el conocimiento de los recursos administrativos, en la vía jerárquica impropia, colocándola en manos de la Contraloría General de la República, para que actúen como órgano especializado en la materia. Por todo ello, la Sala no estima que los principios, objetivos y fines del artículo 173 de la Constitución Política, se infrinja con la creación, por el legislador, de regímenes especiales para cierto grupo de acuerdos municipales, según lo que se señala en el artículo 172 del Código Municipal.(...)

".- IV.- Si la sesión 87-2004, conoció y aprobó aspectos distintos al presupuesto, corresponde a la Contraloría su improbación por no referirse, precisamente, a materia presupuestaria.-"

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

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.]⁷

Tal y como se señaló en el objeto del recurso, el recurrente reprocha que al 15 de julio del 2005, la Municipalidad de Tibás no se le ha cancelado el aumento salarial del primer semestre del 2005 y el porcentaje de salario escolar que le corresponde. Para la resolución del asunto en estudio es preciso referirse a las atribuciones que en materia presupuestaria poseen los órganos municipales accionados. Conviene, en primer término, señalar que conforme lo dispone el numeral 17 del Código Municipal, la elaboración del presupuesto ordinario y extraordinario del Ayuntamiento es una atribución exclusiva del Alcalde Municipal. Sobre este punto, el Código Municipal, Ley 7794 dispone lo siguiente:

“ Artículo 17.-

Corresponden al alcalde municipal las siguientes atribuciones y obligaciones:

(...)

i) Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación (...)”

En lo que respecta a la sujeción del presupuesto al indicado plan de desarrollo, el indicado Código dispone lo siguiente:

“Artículo 92.-

El presupuesto municipal deberá satisfacer el plan operativo anual de la manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente.”

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

En cuanto a la presentación del presupuesto municipal, el mismo cuerpo normativo establece lo siguiente:

"Artículo 95.-

El alcalde municipal deberá presentar al Concejo, a más tardar el 30 de agosto de cada año, el proyecto de presupuesto ordinario. Los proyectos de presupuestos extraordinarios o de modificaciones externas, deberá presentarlos con tres días de antelación al Concejo para ser aprobados."

Por su parte, en lo que respecta a las facultades del Concejo Municipal relacionadas con el presupuesto de la Corporación, dicho Código dispone lo siguiente:

"Artículo 13.-

Son atribuciones del Concejo:

(...)

b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.

(...)

k) Aprobar el Plan de desarrollo municipal y el Plan operativo anual, que el Alcalde Municipal elabore con base en su programa gobierno. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.

(...)."

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

A partir de las atribuciones que posee cada uno de los órganos municipales recurridos en materia presupuestaria, estima la Sala que el reproche planteado por el recurrente en punto a la falta de pago del aumento salarial correspondiente al primer semestre del 2005 y el porcentaje de su salario escolar, le es atribuible -exclusivamente- al Alcalde Municipal recurrido. La renuencia del Alcalde Municipal a ajustar el plan anual operativo para el 2005, según lo dispuso el Concejo Municipal de Tibás en la sesión extraordinaria No. 78, celebrada el 15 de noviembre del 2004 y su negativa de cumplir lo dispuesto en el acuerdo No. II-3 adoptado en la sesión ordinaria No. 169, celebrada el 26 de julio del 2005, que le instó a que presentara un presupuesto extraordinario donde se incluyera un rubro para cancelar a los funcionarios el reajuste salarial del primer semestre y la diferencia adeudada por concepto de salario escolar, el que incluso vetó el 28 de julio del 2005, es lo que ha impedido el pago de los rubros reclamados. Así, se está ante una violación de los derechos laborales reconocidos en la Constitución, particularmente, del derecho al salario. En este sentido, ante la evidencia de la infracción la Sala no puede más que estimar el presente recurso.-

A mayor abundamiento, es menester señalar que este Tribunal en la sentencia No. 99-003789 de las 18:44 hrs. del 19 de mayo de 1999, conoció un asunto similar al presente, en el cual dispuso lo siguiente:

“ I.- El recurrente acusa lesión de sus derechos fundamentales dado que la autoridad recurrida se ha negado a reconocer a los trabajadores de la corporación municipal, el aumento que por Ley corresponde por concepto de sus ingresos salariales.

II.- La Sala estima que resulta evidente la violación a los derechos fundamentales del recurrente en el proceder de la autoridad recurrida. No es de recibo lo dicho por la Corporación Municipal, en el sentido de que al no contar ésta con los recursos

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

suficientes a efecto de poder realizar todas las funciones que se le atribuyen para la satisfacción del interés local, deba negarse entonces, a realizar el aumento del salario del actor, dado que no cuenta con los recursos necesarios para cubrir lo que corresponde por concepto del aumento salarial. Asimismo, de las pruebas aportadas por el recurrido, no consta que se esté haciendo lo pertinente a fin de solventar el aumento del salario, el cual al tenor de lo establecido en el artículo 57 constitucional resulta ser un derecho fundamental que ostenta todo trabajador en su condición de tal y que en definitiva corresponde a la Sala tutelar. No puede la Municipalidad recurrida menoscabar el derecho fundamental del recurrente al salario como consecuencia de una negligencia que a toda luz resulta abusiva. En virtud de lo anterior, debe la autoridad recurrida solventar preceptivamente esta lesión a fin de que se le restituya al actor el pleno goce de sus derechos fundamentales mediante los mecanismos que jurídicamente se establecen. Para tal efecto esta Sala le impone a la autoridad recurrida el plazo de un mes para que la Municipalidad, en uso de los medios referidos, conceda al recurrente el aumento de salario que constitucionalmente le corresponde. En consecuencia es procedente el recurso y así debe declararse."

Es un hecho público y notorio que en la Municipalidad de Tibás se viene suscitando un enfrentamiento entre el Alcalde y el Concejo Municipal. A los graves problemas que ese conflicto genera, se agregan problemas presupuestarios y de recursos humanos, que producen una inadecuada gestión municipal. Ante estas circunstancias, la Sala, después de una mejor ponderación acerca del plazo razonable que se le puede otorgar al Alcalde Municipal para corregir los hechos que sirven de base a esta declaratoria, estima que para no hacer nugatorio lo que se resuelve en esta sentencia, se debe otorgar un plazo de tres meses al Alcalde Municipal recurrido para que pague al tutelado las sumas adeudadas, así como para que resuelva los problemas

presupuestarios de la Municipalidad de Tibás. Todo lo anterior a fin de evitarle un perjuicio mayor al recurrente al otorgar un plazo irrazonable que lo obligue a acudir ante este Tribunal a interponer las diligencias de inejecución de la sentencia de amparo y de evitarle una mayor dislocación administrativa al ente recurrido, con fundamento en el ordinal 49, párrafo 3º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que habilita a esta Sala para definir y concretar, en ciertas materias y ante determinadas circunstancias, el concepto jurídico indeterminado ahí contenido de "plazo prudencial perentorio".

En lo que respecta al Concejo Municipal de Tibás no aprecia la Sala que haya vulnerado derecho fundamental alguno del amparado. Ese órgano municipal ejerció dentro de sus facultades las acciones necesarias para solventar la situación que reprocha el accionante. Tal y como se desprende de la relación de hechos probados el Concejo Municipal ha tomado distintos acuerdos instando al Alcalde Municipal a que modifique el Plan Anual Operativo y el Proyecto de Presupuesto Ordinario para el 2005 e incluya el contenido presupuestario necesario para cancelar lo adeudado a los funcionarios municipales, lo que ha resultado infructuoso, por la negativa del co-recurrido.-

Como corolario de lo expuesto, se impone declarar con lugar el recurso y ordenar al Alcalde Municipal remediar la situación que da origen a este amparo dentro del plazo improrrogable de tres meses.

3 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.

EJECUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS. PROGRAMACIÓN FINANCIERA. RECURSOS CON DESTINO ESPECÍFICO

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]⁸

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

"Con la aprobación del Procurador General Adjunto, me refiero a su atento oficio N. DM-892-2001 de 5 de noviembre último, por medio del cual solicita el criterio de la Procuraduría "en cuanto a si el artículo 43 de la Ley N. 8131, regula la asignación de recursos a los destinos específicos, o si por el contrario, éstos se encuentran excluidos de dicha regulación".

Adjunta Ud. el oficio N. DJH-1831-2001 de 2 de noviembre anterior, de la Asesoría Jurídica del Ministerio. Indica dicho oficio que corresponde al Poder Ejecutivo la función administrativa, para el cumplimiento de los fines del Estado, entre los cuales está el garantizar una justa distribución de los recursos públicos. El Poder Ejecutivo debe disponer de la recaudación e inversión de las rentas nacionales, para asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la preservación de un Estado Social de Derecho. En su criterio, constitucionalmente el Poder Ejecutivo es el órgano competente para tomar las medidas correctivas necesarias, tendentes a disminuir cualquier impacto negativo que pudiera causar una inadecuada distribución de los recursos presupuestarios. Agrega que la creación de destinos específicos ha tenido una incidencia negativa sobre las finanzas públicas, porque no se les ha asignado una fuente de financiamiento, capaz de proveer la totalidad de los recursos necesarios para hacerle frente a los destinos. Por lo que el Presupuesto de la República no puede atender las obligaciones que se le han encomendado. En orden al artículo 43 de la Ley N. 8131, estima la Asesoría que este artículo no hace distinción respecto al destino que tenga una determinada asignación de recursos. Por ello es su criterio que aún cuando exista una obligación legal previamente establecida y su asignación se encuentre programada financieramente, si no existe disponibilidad presupuestaria en un determinado momento, la asignación de los recursos correspondientes, se ejecutará en el momento en que el Ministerio cuente con recursos suficientes, lo que abarca a los destinos específicos. Encuentra que dicha posibilidad está fundamentada en

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

los principios de programación, gestión financiera, equilibrio presupuestario y razonabilidad y proporcionalidad, equidad y justicia de la colectividad, anualidad presupuestaria, legalidad presupuestaria, universalidad, especialidad cualitativa y cuantitativa y publicidad. Se concluye que el artículo 43 regula toda asignación de recursos, indistintamente de si proviene o no de un destino específico. Cualquier asignación de recursos requiere de una programación financiera por parte del Ministerio de Hacienda. Esta programación partirá de la programación de los propios destinatarios. Toda asignación presupuestaria debe estar sujeta a la disponibilidad de los recursos con los que el Estado cuenta en ese momento. De modo que, en su criterio, aún cuando exista una obligación legal previamente establecida y su asignación se encuentre programada financieramente, si no existe disponibilidad presupuestaria en un determinado momento, la asignación de los recursos correspondientes se ejecutará en el momento en que el Ministerio de Hacienda cuente con recursos suficientes, lo cual abarca los destinos específicos.

El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, mediante oficio DE-402-01 de 14 de noviembre siguiente, manifiesta sus observaciones respecto de la consulta formulada por el Ministerio. El interés del Consejo deriva de que es beneficiario de un porcentaje del impuesto regulado por la Ley de "cigarrillos y licores", N. 7972. En razón de ese interés se indica que la Sala Constitucional, en la resolución N. 3825-2001 de 11 de mayo del presente año, acogió el Recurso de Amparo presentado por la omisión de giro de ciertas partidas contenidas en la Ley de Presupuesto, ya que "podrían estar dejando sin contenido económico determinados programas destinados a la prestación de servicios públicos cuyo disfrute contribuye a satisfacer derechos individuales y sociales reconocidos por la Constitución". En su criterio, el artículo 43 de la Ley de Administración Financiera no permite desconocer el destino específico del impuesto establecido en la Ley N. 7972, máxime que el segundo párrafo del artículo 66 de la Ley establece que los recursos recaudados en virtud de leyes

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

especiales se depositarán en cuentas autorizadas por la Tesorería Nacional y que esos recursos financiarán total o parcialmente el presupuesto de gastos del ente responsable de la ejecución del gasto. Por lo que la ley no confiere al Ministerio de Hacienda la capacidad de otorgar un fin distinto del que ha sido previsto por el legislador y es su deber desembolsar la totalidad de los recursos que se logren recaudar al amparo de dicha ley. Agrega que si "queda a criterio exclusivo del Ministerio de Hacienda cuáles son los montos a girar por concepto de los ingresos recaudados por la Ley N. 7972, este Consejo nunca podría ni siquiera realizar un presupuesto, porque no sabría con certeza con cuántos recursos podrá contar para presupuestar sus gastos".

MATERIA PRESUPUESTARIA. PROGRAMA PRESUPUESTARIO. COMPETENCIA CONSULTIVA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]⁹

Con la aprobación del Procurador General Adjunto, me refiero a su atento oficio N° AG-035-2003 de 15 de enero último, por medio del cual consulta respecto de la vinculancia para el Ministerio de Hacienda de lo establecido en el artículo 27 de la Ley General de Control Interno, en cuanto al otorgamiento de una estructura programática independiente para las auditorías y la competencia del Ministerio de Hacienda para restringir esa disposición.

La consulta se plantea porque la Auditoría estima que las directrices emitidas por el Ministerio de Hacienda desconocen lo dispuesto en el artículo 27 de mérito en orden a establecer la auditoría del MOPT como categoría programática, afectando la independencia operativa en el uso y la administración de los recursos presupuestarios y sometiendo a la auditoría a las políticas del coordinador del programa presupuestario de la

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

Administración activa. Estima que la negativa del Ministerio incrementa el riesgo de injerencia administrativa en la disposición de los recursos, además de que se genera una diferencia entre las auditorías de los organismos cuyo presupuesto es aprobado por la Contraloría General de la República y las "instituciones bajo el control presupuestario del Ministerio de Hacienda".

A.-

LA DEFINICIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS ES MATERIA PRESUPUESTARIA

La Ley de Presupuesto tiene un contenido específico, definido en los artículos 176, primer párrafo y 180, primer párrafo de la Constitución Política. Ese contenido es propio y exclusivo de dicha Ley, lo que significa que la Ley de Presupuesto no puede contener materia distinta a la materia presupuestaria, por una parte, pero también que la "ley ordinaria" no puede regular materia presupuestaria. Lo anterior obliga a precisar el concepto de materia presupuestaria.

Conforme con los preceptos constitucionales, el Presupuesto comprende la previsión de los ingresos y la autorización de los gastos que determinan el límite de acción de los Poderes Públicos en materia financiera. Empero, no se trata de un simple acto contable, sino de un acto normativo que expresa el sometimiento de la actividad financiera del Estado a la ley. El presupuesto expresa un programa de acción: es el plan de acción del Estado expresado en términos financieros. El artículo 8 de la Ley de Administración Financiera dispone en orden a ese contenido:

"ARTÍCULO 8.-

Contenido de los presupuestos Los presupuestos considerarán como mínimo:

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

- a) El presupuesto de ingresos, que comprenderá los generados por la recaudación de tributos, la prestación y venta de bienes y servicios, las transferencias, donaciones y otros, así como las fuentes de financiamiento, internas o externas.

- b) El presupuesto de gastos, que comprenderá todos los egresos previstos para cumplir los objetivos y las metas.

- c) La programación de actividades y metas esperadas para el período, según el nivel de detalle definido en el reglamento.

- d) Los requerimientos de recursos humanos, según el detalle que se establezca en el reglamento respectivo.

- e) Las normas que regulen exclusivamente la ejecución presupuestaria, las cuales se aplicarán durante el ejercicio económico para el que dicho presupuesto esté vigente".

En el dictamen N° C- 184-89 de 26 de octubre de 1989 señalamos sobre ese contenido:

"El contenido normativo de la Ley de Presupuesto está, entonces, referido esencialmente a la regulación del gasto público y a su conexión con la política financiera estatal. El presupuesto en tanto acto de previsión y de autorización debe estar íntimamente ligado al proceso de planificación y programación de la actividad estatal, al punto de que debe expresar o contener el plan operativo anual de cada organismo que presupuesta recursos y gastos. En ese sentido, el presupuesto es el plan de la actividad financiera del Estado expresado en términos financieros. Por lo que el presupuesto tiene como efecto directo e inmediato la autorización del gasto necesario para la concretización de ese plan, prohibiendo correlativamente cualquier egreso para el cual no se haya presupuestado partida alguna o la presupuestada sea insuficiente. Este es el efecto lógico y normal de la autorización

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

presupuestaria".

De acuerdo con lo anterior, la definición de los objetivos que un determinado órgano público debe realizar y los medios financieros con que contará durante el año fiscal correspondiente son parte del contenido posible y permitido de la Ley de Presupuesto. Dichos objetivos se expresan en un programa. En términos de presupuesto y sobre todo si la formulación presupuestaria se ajusta a la técnica de presupuesto por programa, los créditos presupuestarios deben ser asignados a partir de la definición de objetivos y metas que se concretizan en programas. El concepto de programa designa:

"un proceso de acción, comprensivo de un conjunto coherente de actividades, cuya finalidad es transformar los medios en resultados". M. PAUL: Les finances de L'Etat: budget - comptabilité^S. Económica, 1984, p. 394.

La decisión de cuáles programas se financian es una decisión de contenido presupuestario, que en primera instancia corresponde a la Dirección de Presupuesto en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 177 de la Constitución Política y luego a la Asamblea Legislativa, en ejercicio no de la potestad de aprobación de las leyes ordinarias, sino de la potestad de aprobación de la Ley de Presupuesto.

En igual forma, cuál técnica se sigue para elaborar el presupuesto y la estructura que expresa su contenido es una decisión de carácter presupuestario, que es definida reglamentariamente. En orden a la técnica dispone la Ley de Administración Financiera:

"ARTÍCULO 33.-

Inicio del proceso (....).

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

Las técnicas de programación presupuestaria se definirán mediante el reglamento de esta Ley".

B.-

LA MATERIA PRESUPUESTARIA: COMPETENCIA CONSULTIVA DE LA CONTRALORÍA

Como se ha indicado, determinar si debe existir un programa presupuestario con X contenido es una decisión de carácter presupuestario. Ese contenido tiene efectos en orden a la competencia consultiva de este Organó.

En efecto, la Procuraduría General de la República es el órgano técnico superior de la Administración Pública. Empero, la función consultiva que le ha sido asignada por el ordenamiento no es ilimitada. Antes bien, de lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de su Ley Orgánica en relación con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se deriva que este Organó ejerce función consultiva respecto de las materias de su competencia. Forma parte de dicha competencia lo relativo a la materia presupuestaria.

El artículo 27 de la Ley de Control Interno establece una obligación para el Organó a quien constitucionalmente le corresponde elaborar el presupuesto, así como en la competencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sobre el gasto público. Lo cual plantea dudas en orden a su regularidad. De emitir la Procuraduría un pronunciamiento sobre su contenido y alcances, esa opinión carecería de efectos vinculantes, en razón de que -como se acaba de indicar- existe una competencia consultiva prevalente de la Contraloría General de la República en materia presupuestaria. Dispone al efecto el artículo 29 de cita:

"Los dictámenes de la Contraloría General de la República, serán vinculantes e impugnables como tales, como si fueran actos

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

administrativos definitivos, cuando en el ámbito de su competencia sean respuesta a los sujetos pasivos".

Ante esa disposición, lo procedente es que esa Auditoría dirija su consulta al Organismo de Control, a efecto de que este se pronuncie.

CONCLUSIÓN:

Conforme lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República, que:

1.-

La definición de los programas que la Ley de Presupuesto debe contener y, por ende, financiar, es materia presupuestaria.

2.-

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en relación con el 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, existe una competencia consultiva prevalente del Organismo Contralor en materia presupuestaria.

3.-

Por consiguiente, lo procedente es que la consulta sea formulada ante dicho Organismo de Control, a efecto de que éste emita el dictamen vinculante correspondiente.

FUENTES CITADAS

1 LEY 7794.CÓDIGO MUNICIPAL (Comentado por el IFAM).Costa Rica, de 30 de abril de mil novecientos noventa y ocho.

2 LEY 8131. LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS. Costa Rica, de 18 de setiembre de dos mil uno.

3 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA,Resolución N°388 -2006, de las diez horas treinta y cinco minutos del seis de setiembre del dos mil seis.

4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.SECCIÓN SEGUNDA. Resolución N°57-2005 , de las once horas cincuenta y cinco minutos del nueve de febrero de dos mil cinco.-

5 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA.Resolución N°. 208-2005 , de las catorce horas cuarenta minutos del once de mayo del dos mil cinco.

6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .Resolución N°57-2005 , de las once horas cincuenta y cinco minutos del nueve de febrero de dos mil cinco.

7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Resolución N°2005-11191, de las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos del veintitrés de agosto del dos mil cinco.

8 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. DICTÁMEN N°C-333-2001 ,de 30 de noviembre de dos mil uno.

9 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA .DICTÁMEN N°C-023-2003, de 3 de febrero de 2003