

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE DERECHO

TESIS

TEMA: La constitucionalidad de los recursos con destino específico y la lesión de derechos fundamentales por la omisión del giro íntegro.

PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO

POR: JOSÉ RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
CARNÉ: 934910

SAN JOSÉ
JUNIO 2009

DEDICATORIA:

Dedicado principalmente Al que me envió, está conmigo y no me abandonará; al igual que a mi progenitora que por más fuertes que sean los vientos ha sabido guiarme para dar pasos firmes y seguros. A mi descendencia, como signo de que la vida es una constante lucha.

RECONOCIMIENTO

Un gran reconocimiento a la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, a sus docentes y cuerpo administrativo; al profesor Sr. Marcos Víquez Ruiz, de la Facultad de Letras de esta distinguida Universidad por el hecho de que sin su buena acción no se hubiera cumplido mi anhelado sueño.

ÍNDICE

Título	Pág.
Introducción	1
Marco de referencia	
Planteamiento del Problema	1
Justificación del Tema	3
Objetivos de la Investigación	3
Tipo de Estudio	4
Limitaciones de la Investigación	4
Título Primero: Estado Social de Derecho; Derechos Fundamentales y la tutela de estos.	6
Capítulo Primero: El Estado Social de Derecho como principio constitucional que vincula a los poderes públicos.	11
Capítulo Segundo: Tutela y custodia de los derechos fundamentales.	16
Capítulo Tercero: Licitud constitucional de los destinos específicos, vinculados al desarrollo progresivo de los derechos fundamentales.	32
Título Segundo: Objeto de la Ley N.º 8114; Presupuesto General de la República y principios que lo rigen.	37
Capítulo Primero: Creación y objeto de la Ley N.º 8114.	48
Capítulo Segundo: Presupuesto General de la República.	54
Capítulo Tercero: Principios que se establecen en materia presupuestaria.	64
Título Tercero: Rentas con destino específico y sus repercusiones en el desarrollo progresivo.	80
Capítulo Primero: Sobre la existencia de rentas con destino específico.	81
Capítulo Segundo: Ente recaudador y girador del recurso específico.	85
Capítulo Tercero: Los destinos específicos cuya omisión en su giro íntegro se impugnan.	88
Capítulo Cuarto: La ley presupuestaria que no respete un destino específico establecido en ley ordinaria es inconstitucional.	92
Capítulo Quinto: Situación actual de los destinos específicos.	97
Conclusiones generales.	126
Bibliografía consultada.	133
Anexos.	135

FICHA BIBLIOGRÁFICA

*Rodríguez Álvarez, José Alberto. **La constitucionalidad de los recursos con destino específico y la lesión de derechos fundamentales por la omisión del giro íntegro.** Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. San José, junio de 2009.*

RESUMEN

El tema de los tributos y su imposición es, sin duda, uno de los más debatidos de la actualidad y ha dado origen a posiciones muy encontradas entre sí.

Para unos, se trata de una arbitrariedad, para otros de un derecho imprescindible, pueden ser rechazados y resistidos, por ser una dominación del poder de imperio del Estado costarricense.

En estos tiempos de globalización, de apertura comercial y eliminación de barreras arancelarias, ha generado que los legisladores impongan tributos con destino específico para poder solventar grandes desafíos, como son la educación, la inversión, la salud, seguridad, entre otros.

No obstante, en muchas ocasiones estos destinos de los recursos específicos no son girados en su totalidad, violentando por parte del ejecutor presupuestario, la voluntad del legislador, afectando los órganos e instituciones beneficiadas con estos rubros en obras de bien social, los cuales afectan los derechos fundamentales de nuestra Carta Magna.

Lo anterior dio al traste al elaborar este proyecto enfocado en su primera parte en la descripción del nexo de los tres poderes de la República, la vinculación con los derechos fundamentales y el desarrollo progresivo de la sociedad.

En segundo plano, el enfoque legal, donde se analiza el objeto de las leyes que imperan en materia tributaria, lo concerniente al presupuesto de la República, instrumento de recaudación y distribución de los recursos monetarios del Estado y los principios que rigen a este instrumento.

En tercer plano, se enfoca en el origen y justificación de los recursos con destino específico, la violación a los derechos fundamentales a causa del no giro íntegro de estos, situaciones que originan recursos ante la Sala Constitucional, las obligaciones y derechos de los órganos involucrados con respecto a los informes que deben enviar ante las instancias competentes y la situación actual de los recursos con destino específico.

Finalmente, la parte conclusiva, donde se analizan las tendencias, justificaciones, derechos y deberes que condicionan recíprocamente a las instituciones involucradas en la temática de los recursos con destino específico a escala nacional.

Tema: La constitucionalidad de los recursos con destino específico y la lesión de derechos fundamentales por la omisión del giro íntegro.

1- Introducción

Vivimos en Costa Rica un momento clave, el cual pretende profundizar decisiones adoptadas en los últimos 20 años, principalmente con la posible apertura comercial y privatización. Pero para poder enfrentar los grandes cambios, Costa Rica tiene un objetivo: mejorar la recaudación fiscal y con mayores ingresos enfrentar los desafíos de la inversión en educación, salud, seguridad, ciencia, tecnología e infraestructura.

2- Marco de referencia

2.1 Hipótesis

Para enfrentar los desafíos antes mencionados, el legislador ordinario puede crear tributos y asignarle un destino específico, y el ejecutor presupuestario está obligado a respetar ese destino.

Así se han creado varios impuestos con destinos específicos, como, por ejemplo, El impuesto único del combustible; destinado a sufragar parte del gasto del Consejo Nacional de Vialidad, al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, otra parte para el Ministerio de Hacienda, entre otros destinos.

En muchas ocasiones, estos giros no son efectuados íntegramente, por lo que se desvían los fondos percibidos por el impuesto creado para sufragar esos gastos con destino específico.

Al no ser girados por parte de los entes encargados, se ha alegado que se violenta el desarrollo progresivo de los derechos fundamentales, por lesionar las oportunidades de mejorar las condiciones y calidad de vida de la sociedad, en general.

Se desprende de tal situación principalmente el reconocimiento que la doctrina, la Sala y la jurisprudencia han venido estableciendo, con el fin de ejercer la legitimidad del derecho y por ende forzar a los entes respectivos a cumplir el mandato legislativo. ¿Cómo se ha pronunciado la Sala Constitucional al respecto? ¿La doctrina y la jurisprudencia?

Con respecto a los órganos en los cuales recae la función de recolectores y giradores del recurso, como, por ejemplo, Ministerio de Hacienda, caben los siguientes cuestionamientos: ¿Cuál es la posición al respecto? ¿Por qué en muchos casos no se gira la totalidad del recurso? ¿Tiene repercusión la cuestión económica del país? ¿Se establecen distribución de recursos urgentes, a pesar de que estos recursos con destino específico son por mandato legislativo?

En relación con los sujetos acreedores de estos recursos, ¿qué posición tienen al respecto, sobre todo con la lesión de un derecho creado por el legislador? ¿Tienen alguna posibilidad de hacer que se cumpla la voluntad del legislador? ¿Cuáles son las posibles sanciones en caso de un incumplimiento parcial o de un incumplimiento total?

2.2 Justificación del tema

La Asamblea Legislativa, por medio del legislador, puede crear tributos con destinos específicos, los cuales los ya tienen plenamente establecido su gasto. El ejecutor presupuestario, al parecer, en muchas ocasiones hace caso omiso para girar lo correspondiente, al argumentar muchas tesis al respecto. Las entidades, instituciones u organismos que se benefician con estos recursos, establecen que se lesionan constitucionalmente los derechos fundamentales, por lo cual determinan diferentes acciones para ejercer su derecho.

En el transcurso de esta investigación, se tratará de esclarecer las anomalías, justificaciones, razones, acciones judiciales, recursos y posiciones de distintos órganos, instituciones, personas jurídicas, que median en estos casos, con el fin de esclarecer el mejor camino por seguir para satisfacción de los intereses generales.

2.3 Objetivos de la Investigación

a- Objetivo General

Por lo antes descrito el objetivo general de esta investigación es “***Analizar la constitucionalidad de los recursos con destino específico a la luz de la lesión de derechos fundamentales***”.

b- Objetivos Específicos

Describir las posiciones de diferentes órganos públicos tales como: Sala Constitucional, Procuraduría General de la República, Ministerio de Hacienda y entes que toman participación en los casos referidos.

Analizar las resoluciones emitidas en materia judicial.

Visualizar los derechos fundamentales afectados por la omisión de los recursos.
Verificar las posibles sanciones de los entes que no actúan de acuerdo a lo dispuesto por mandato legislativo.

3 Métodos de trabajo

3.1 Tipo de Estudio

El presente tipo de estudio es de carácter descriptivo. Al respecto, Venegas afirma que en: “La investigación descriptiva se trata de descubrir las principales modalidades de cambio, formación o estructuración de un fenómeno y las relaciones que existen con otro, mide, compara resultados para una mejor interpretación de una situación”¹.

Esto porque la investigación se recopilará e interpretará, con el fin de identificar la posición actual y la futura de la normativa nuestra.

3.2 Limitaciones de la Investigación

a- Institucional

El objeto del estudio tratará la normativa nacional costarricense, especialmente en la jurisprudencia constitucional; además, el análisis de ciertas leyes, decretos, comentarios y contratos que se obtengan del Derecho costarricense.

b- Temporal

Se considera de tipo cuantitativo por lo que la ocurrencia de los hechos es prospectiva transversal, ya que los hechos investigados son los actuales y los que podrían ocurrir en el futuro.

4. Estructura de la tesis

¹ Venegas, Jiménez P. 1986 Elementos de Investigación. EUNED, pág 23.

La tesis está estructurada en tres títulos; el título primero consta de de tres capítulos; el título segundo consta de tres capítulos y el título tercero consta de cinco capítulos; finalizando con la conclusiones generales.

Título Primero

Estado Social de Derecho; los Derechos Fundamentales y la tutela de estos

a- Nuestra Constitución Política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos; esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, célere, eficaz y eficiente. Esta última obligación se desprende de la relación sistemática de varios preceptos constitucionales, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”; el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno”, y el 191 en la medida en que incorpora el principio de “eficiencia de la administración”. Esa garantía individual atípica o innominada se acentúa en tratándose de servicios públicos esenciales de carácter asistencial, como los de la seguridad social y, en especial, cuando tenemos pacientes que por la patología o síndrome clínico presentado, requieren de una atención inmediata sin ningún tipo de dilación indebida para garantizarles sus derechos a la vida y a la salud” (Resolución 04-08161 de las diez horas con cincuenta y tres minutos del veintitrés de julio del dos mil cuatro).

Principios Constitucionales Rectores de los Servicios Públicos. Todos los servicios públicos prestados por las administraciones públicas- incluidos los asistenciales o sociales- están regidos por una serie de principios que deben ser observados y respetados, en todo momento y sin excepción alguna, por los funcionarios públicos encargados de su gestión y prestación. Tales principios constituyen una obligación jurídica de carácter indeclinable impuesta a cualquier ente u órgano administrativo por su eficacia normativa directa e inmediata, toda vez que el bloque o parámetro de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política) al que deben ajustarse en sus actuaciones, está integrado, entre otros elementos, por los principios generales del Derecho Administrativo (artículo 6. de la Ley General de la Administración Pública). No debe perderse de perspectiva de que los Principios Generales del Derecho tienen el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan, con lo que pueden asumir un rango constitucional si el precepto respecto del cual cumplen tales funciones tiene también esa jerarquía. Como veremos en el considerando subsiguiente, nuestro texto fundamental recoge como derecho fundamental de las personas el del buen funcionamiento de los servicios públicos; consecuentemente, los principios que informan los servicios públicos en cuanto hacen efectivo tal derecho tienen un rango constitucional. El ordinal 4. de la Ley General de la Administración Pública dispone claramente que “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de

los destinatarios o beneficiarios”. La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerles frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominiales destinados a la prestación de un servicio público, etc. Cualquier actuación -por acción u omisión- de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los recursos que propenda a interrumpir un servicio público, es abiertamente antijurídica. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas. No debe confundirse la continuidad con la regularidad; el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico. La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico, significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerles frente a las nuevas exigencias y retos impuestos, ya sea por el aumento en el volumen de la demanda del servicio público, o bien, por los cambios tecnológicos. Ningún ente, órgano o funcionario público puede aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de estos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular. La

igualdad o universalidad en el acceso demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones y de conformidad con las normas que los rigen; consecuentemente, todos los que se encuentran en una misma situación, pueden exigir idénticas ventajas. Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4.º de la Ley General de la Administración Pública, lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera.

b- Principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad de la organización y función administrativas

La Constitución Política, en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos -todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”; el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno”, y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional; así, la Ley General de la Administración Pública los recoge

en los artículos 4.º, 225, párrafo 1.º, y 269, párrafo 1.º, y manda que deban orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La eficacia como principio supone que la organización y la función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2.º, de la Constitución Política). La eficiencia implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, mediante los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible, para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios les impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos, que no pueden declinar de forma transitoria o singular.

Capítulo Primero

El Estado Social de Derecho como principio constitucional que vincula a los Poderes Públicos

1.1 El Estado Social de Derecho como principio constitucional que vincula a los Poderes Públicos. La Constitución Política costarricense es ideológicamente, la de un Estado Social de Derecho. Como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, ello implica que todas las actuaciones públicas, además de ser necesariamente conformes al ordenamiento vigente, deben estar dirigidas, de manera eficiente y justa, a satisfacer las necesidades de los habitantes de la República, mediante una adecuada distribución de la riqueza y un equitativo acceso al bienestar generado por el desarrollo económico y técnico que le corresponde al Estado impulsar. Impone asimismo que en el seno de la sociedad, las cargas sean distribuidas entre los individuos, de acuerdo con las capacidades de cada uno. El sistema económico diseñado por el constituyente de mil novecientos cuarenta y nueve tiene como meta no solamente el crecimiento de la producción y el empleo. Por esa razón, en el marco de la Constitución Política, la economía tiene que ser un factor decisivo para el logro de los objetivos del Estado Social de Derecho. Así, se desprende también que el sistema de derechos fundamentales establecido constitucionalmente no se encuentra basado en el individualismo utilitarista, sino más bien en una concepción del hombre en el marco de la sociedad en la que se desenvuelve. La

Constitución Política parte de la noción de que el ser humano no puede desarrollarse integralmente por sí solo, sino que para ello requiere de la participación de todos los otros miembros de la sociedad. Puede decirse que la Constitución Política reconoce a favor de los individuos y grupos sociales una gama extensa y muy variada de derechos, algunos de forma expresa, otros colegibles a partir de la comprensión del sistema que forman sus normas y principios. Algunas de estas prerrogativas (sin importar si son individuales o colectivas) tienen un carácter eminentemente social, al constituir derechos a la recepción de determinadas prestaciones por parte del Estado. Puede tratarse de bienes o de servicios, pero que en todo caso debe la Administración brindar debido al mandato (específico o genérico) contenido en la Ley Fundamental. Si se trata de una referencia general (vgr. protección a la madre y a los menores, cfr. artículo 51 constitucional)², son los representantes de la soberanía popular, quienes por medio de la Ley formal desarrollarán estos preceptos, imponiendo las formas en que la Administración deberá actuar, con la finalidad de hacerlos valer efectivamente, así como disponiendo de los recursos públicos necesarios para ello. El hecho de que requieran de actuaciones de otros agentes para poder ser efectivamente realizados, en nada les resta normatividad, pero sí hace más compleja (en comparación con las libertades públicas, por ejemplo) su puesta en operación, y más exhaustiva la labor del contralor de constitucionalidad, al cual le cabrá discurrir respecto del grado de compromiso mostrado por el Estado al hacer valer las normas que reconozcan derechos sociales. Si el legislador no instituye los mecanismos -jurídicos y financieros- idóneos para realizarlas, su

² Constitución Política de Costa Rica, artículo 5, pág 8.

omisión podría significar una violación a la Constitución Política. Si emite las normas legales y provee los recursos necesarios para hacer efectivo ese derecho y es la Administración la que evade su acatamiento, entonces esta última actuación estaría lesionando en forma refleja el derecho fundamental, mediante el incumplimiento de un deber legal.

1.2 Subordinación del Legislador Presupuestario al Legislador Ordinario

A partir de la sentencia 1999-4528, el Tribunal ha mantenido el criterio de que el legislador ordinario tiene competencia constitucional para crear un impuesto y asignarle un destino específico, sin que el legislador presupuestario pueda variar su destino, a no ser que por ley ordinaria se elimine el impuesto o se modifique su destino, por ya haberse satisfecho el fin para el cual nació, o bien, cuando se trate de los casos regulados en el artículo 180 párrafo tercero de la Constitución Política; es decir, cuando haya que satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. Así, expresamente ha señalado:

“La Ley de Presupuesto tiene una relación de instrumentalidad con respecto a la ley preexistente, es decir, se encuentra subordinada a aquella de tal forma que no puede modificarla y debe más bien asegurar su actuación. En tratándose de impuestos nacidos por ley ordinaria para la satisfacción de un fin determinado (impuestos con destino específico), el legislador presupuestario no puede cambiar su destino , ni por ley de presupuesto y mucho menos por normas de rango inferior...”

De conformidad con ese criterio, la Sala Constitucional ha considerado en varias ocasiones la inconstitucionalidad por un lado, de la omisión del Ministerio de Hacienda de girar a los entes y órganos correspondientes los porcentajes de los destinos tributarios específicos asignados de conformidad con la legislación vigente, y por otro, la inconstitucionalidad propiamente de las leyes presupuestarias que no respeten los destinos específicos de las leyes ordinarias. La tesis de que el legislador sí puede vía ley ordinaria vincular ingresos a un destino específico que debe ser respetado por el legislador presupuestario, se funda en las siguientes consideraciones: a) En primer término, puede decirse que el legislador ordinario por la naturaleza propia de su competencia, puede regular, por regla general, cualquier materia, salvo que la Constitución haga una salvedad expresa en contrario (a manera de ejemplo, véase artículo 28 de la Constitución); es una regla reconocida, que cuando una competencia es natural y lógica, cualquier exclusión deliberada debe constar en forma expresa y clara; b) lo anterior es coherente con la doctrina nacional que considera que la Ley de Presupuesto tiene una relación de instrumentalidad con respecto a la ley preexistente; es decir, se encuentra subordinada a aquella de tal forma que no puede modificarla y debe más bien asegurar su actuación, y c) además, como se dijo, la creación de tributos es una competencia exclusiva del Poder Legislativo, y no es posible en el caso de los impuestos con destino específico, deslindar de estos su destino, ya que este tipo de impuestos nacen con la única finalidad de satisfacer ese destino, y si este se cambia o se elimina, el impuesto perdería su razón de ser. Si bien es cierto la regla general es que los ingresos

percibidos por impuestos no tengan una asignación específica, sino que vayan a la universalidad del presupuesto para que sean destinados a aquellos fines que por iniciativa del Poder Ejecutivo o por decisión de la Asamblea, se han determinado como los más importantes de satisfacer.

Por otra parte, tampoco es correcto afirmar que el Poder Ejecutivo esté totalmente a merced del Legislativo con este tipo de prácticas, no solo porque tiene la potestad constitucional de vetar, aun por razones de oportunidad y conveniencia, este tipo de impuestos en virtud de ser creados por ley ordinaria, sino porque se entiende que estos son de carácter excepcional con respecto a la globalidad de ingresos que percibe el Estado, representando un porcentaje que no pone en peligro sus potestades de proponer la dirección de las finanzas públicas y de la priorización en la satisfacción de las necesidades sociales. En todo caso, no se ha demostrado que el porcentaje de ingresos con destino prefijado, sea tal que ponga en peligro el equilibrio de Poderes, por afectación de las potestades constitucionales del Poder Ejecutivo en esta materia.

Capítulo Segundo

Tutela y custodia de los Derechos Fundamentales

2.1 Asamblea Legislativa

En nuestro sistema democrático, la facultad de legislar está en el pueblo. Pero sería imposible reunir a todos los costarricenses en la Asamblea Legislativa para estudiar una Ley. Por ello delegamos esa responsabilidad en los diputados, quienes son elegidos cada cuatro años, el mismo día que las votaciones presidenciales.

Los diputados se eligen por provincia, pero según la Constitución Política, tienen carácter nacional; es decir, que nos representan a todos. Por esto se les llama delegados del pueblo.

El cargo de diputado tiene una duración de cuatro años y quienes lo ejercen pueden ser reelegidos pero no en periodos sucesivos. Es decir, si desean volver a ser diputados, deben esperar cuatro años para participar otra vez.

La Asamblea Legislativa está compuesta por 57 diputados, quienes representan a cada una de nuestras siete provincias.

Quienes cumplan con los requisitos y deseen ser diputados, presentan sus nombres a los ciudadanos por medio de los partidos políticos. Así, podemos

escoger entre varios grupos de personas a quienes consideremos las más idóneas aptos para representarnos.

Privilegios de los diputados

Entre los privilegios que tienen los diputados, hay dos que son importantes destacar: la irresponsabilidad y la inmunidad.

La irresponsabilidad consiste en que los diputados pueden dar sus opiniones en la Asamblea, sean estas verdaderas, calumniosas o difamatorias, sin ninguna moral de ser acusados por ello, aun cuando podría haber personas afectadas por esta medida. Lo que se busca es evitar que por temor a ser denunciados, los congresistas se callen cosas graves que afecten el orden interno de la República.

Aquí entra en juego la decencia y honorabilidad de cada diputado, para no abusar de un privilegio que lo que busca es el bien del país.

La inmunidad consiste en que el diputado, desde su elección hasta que termine su periodo como tal, no puede ser privado de libertad, salvo que la Asamblea esté de acuerdo. Esta protección tiene efecto en el caso de un delito evidente o si el diputado renuncia a su inmunidad.

Funciones y atribuciones de la Asamblea Legislativa

1. Dictar las leyes, reformarlas o anularlas.
2. Nombrar a su presidente y a su directorio por un año.

3. Autorizar las salidas del país del Presidente de la República.
4. Nombrar a los magistrados propietarios y suplentes del Corte Suprema de Justicia.
5. Aprobar o no los convenios internacionales, los tratados políticos y los concordados.
6. Aprobar o no el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional.
7. Admitir o no las acusaciones contra el Presidente de la República, los Vicepresidentes, los miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos.
8. Aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
9. Nombrar al Contralor y Subcontralor de la República.
10. Establecer los impuestos y contribuciones nacionales.
11. Crear los Tribunales de Justicia y los demás organismos para el servicio nacional.
12. Recibir el juramento de Ley y conocer las renunciaciones de los miembros de los Poderes de la República.

El plenario y las comisiones

El plenario legislativo está compuesto por los 57 diputados, quienes se reúnen de lunes a jueves en sesiones públicas, a las que cualquier ciudadano puede asistir.

El periodo de sesiones ordinaria es del 1.º de mayo al 31 de julio y del 1.º de setiembre al 30 de noviembre. El periodo de sesiones extraordinaria es dirigido

por Presidente de la República. Además, junto con su Gabinete, decide el orden de los proyectos que se discuten del 1 de diciembre al 30 de abril y del 1.º al 31 de agosto.

En las reuniones del plenario se desarrollan las funciones de la Asamblea Legislativa que mencionamos anteriormente si entre dos personas es difícil ponerse de acuerdo, entre 57 lo es mucho más, sobre todo al pertenecer a diferentes partidos políticos y luchar por intereses distintos. Esto nos explica un poco los tratamientos que experimentan los proyectos de ley en el plenario.

Aquí, entran en juego la práctica y el juicio de los diputados, para preocuparse por el interés del país y no el de una agrupación política.

Las comisiones legislativas son grupos de trabajo especiales, integrados por diputados que estudian y analizan diferentes temas. En esas reuniones pueden participar personas con conocimientos y experiencia sobre determinado asunto, que ayudan al diputado a tomar decisiones más aceptadas. La Asamblea cuenta con seis comisiones permanentes ordinarias, seis comisiones permanentes especiales y tres miniplenarios, que son comisiones con potestad legislativa plena. Los miembros de estas comisiones son nombrados en su cargo durante un año y pueden ser reelectos. Existe la posibilidad de que permanezca en el puesto durante los cuatro años que dura el periodo legislativo. También pueden ser nombradas simultáneamente en las comisiones permanentes y en las especiales.

Los miniplenarios

Están formados por 19 diputados. Cada uno cuenta con su propio directorio: un presidente, un vicepresidente, un secretario y un prosecretario. Los miniplenarios pueden aprobar algunas leyes y así agilizan el trabajo de la Asamblea.

Las comisiones permanentes ordinarias son:

1. Asuntos Hacendarios (presupuestos nacionales y asuntos de hacienda).
2. Asuntos Económicos (economía, comercio e industria).
3. Asuntos sociales (trabajo, salud, educación y protección social).
4. Gobierno y Administración (gobernación, seguridad pública, relaciones exteriores).
5. Asuntos Jurídicos (derecho civil, penal, comercial, electoral, renunciaciones, reglamento interno de la asamblea y otros asuntos jurídicos).
6. Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales (agricultura, ganadería, energía, recursos naturales y materiales afines).

Las comisiones permanentes especiales son:

1. Libros y documentos: Se encarga de seleccionar los libros y documentos que considere necesario adquirir para la Asamblea.
2. Redacción: Se encarga de revisar y corregir los proyectos de Ley aprobados en primer debate.
3. Control del ingreso y el gasto público: Estudia el Presupuesto Nacional y el dictamen de la Contraloría General de la República.

4. Consultas de constitucionalidad: Prepara las consultas que se hacen a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para saber si los proyectos de Ley están de acuerdo o no con la Constitución Política.
5. Relaciones Internacionales: Es el medio oficial de enlace entre la Asamblea Legislativa, la Unión Parlamentaria, el Parlamento Latinoamericano y los poderes legislativos de otros países.
6. Honores: Estudia los proyectos para conceder la ciudadanía honorífica y otorgar la condición de Benemérito de la Patria.

¿Cómo se hacen las leyes?

Generalmente, el proceso de la formación de las leyes es lento y un proyecto puede sufrir muchos tropiezos en el camino, hasta llegar a convertirse en Ley o engrosar los archivos de la Asamblea Legislativa

Cualquier costarricense puede elaborar proyectos de ley, pero debe buscar un diputado, por ejemplo de su provincia o su cantón para presentar su iniciativa.

El diputado presenta el proyecto a la secretaría del directorio de la Asamblea de donde se envía al presidente de la asamblea quien lo asigna a una comisión para que sea estudiado.

El expediente es enviado a "La Gaceta" para ser publicado las comisiones conocen los proyectos hasta después de publicados.

En la comisión se revisa el proyecto; pueden asistir los interesados en los proyectos, los ministros y los expertos que deseen escuchar la discusiones; una vez que la comisión emite un dictamen, el proyecto es devuelto a la secretaría del Directorio.

El proyecto se incluye en la agenda para que el plenario conozca.

Una vez aprobado, pasa a la comisión de redacción donde se revisa el texto final de la futura Ley.

El texto corregido es enviado al plenario, para someterlo a segundo debate.

Después de aprobado el proyecto, este se envía al Departamento de Servicios Parlamentarios, donde se elabora el formato de la ley y se envía a casa presidencial.

El presidente ejecuta ley y la envía a la Gaceta para que la publique; las leyes por lo general entran en vigencia el día en que se publican en La Gaceta.

Si el presidente no está de acuerdo con el proyecto lo devuelve a la asamblea legislativa con las observaciones del caso. A esto se le llama veto.

La asamblea puede no aceptar el veto del presidente y producir la que se llama resello con el voto de la mayoría calificada (2/3 de los diputados).

2.2 Sala Constitucional

En Costa Rica, el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley. Está sometido sólo a la Constitución y a la ley y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.

La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial. Está formada por veintidós Magistrados, designados por la Asamblea Legislativa (Parlamento) por períodos de ocho años, reelegibles indefinidamente. La Corte no escucha o resuelve casos concretos; más bien, se divide en cuatro cámaras especializadas, denominadas Sala Primera, Sala Segunda, Sala Tercera y Sala Constitucional. Las tres primeras están formadas por cinco magistrados, mientras que la última tiene siete integrantes.

La Sala Constitucional fue creada en 1989, mediante reforma de los artículos 10 y 48 de la Constitución Política, que rezan:

"Artículo 10.-

Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la

declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.

Le corresponderá además:

a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como demás entidades u órganos que indique la ley.

b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley."

"Artículo 48.-

Toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como del los de carácter fundamental establecido en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10."

En esta misma oportunidad, fue promulgada la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley N.º 7135 de 11 de octubre de 1989, reformada por Ley N.º 7209 de 7 de noviembre de 1990, que provee el marco jurídico de trabajo de la

Sala. Allí se detallan sus funciones, indicando que le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional:

- Garantizar, mediante los recursos de hábeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica.
- Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad.
- Resolver los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y los de competencia constitucional entre estos y la Contraloría General de la República, las municipalidades, los entes descentralizados y las demás personas de Derecho Público.
- Conocer de los demás asuntos que la Constitución o la Ley le atribuyan.

Como se puede notar, la misión fundamental de la Sala es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la

Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica.

Creación

La Sala Constitucional fue creada como resultado de la reforma constitucional propuesta por una Comisión Interdisciplinaria del Poder Ejecutivo, nombrada para revisar y proponer reformas para las leyes y proyectos del Poder Judicial. Dicha reforma se hizo mediante la Ley N.º 7128 del 18 de agosto de 1989, que transformó los artículos 10, 48, 105 y 128 de la Constitución Política.

2.3 Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República fue creada mediante el Decreto-Ley N.º 40 de 2 de junio de 1948, emitido por la Junta Fundadora de la Segunda República, presidida por José Figueres Ferrer.

La Procuraduría General nació como una dependencia del Ministerio de Justicia. Se le asignaron funciones de Ministerio Público junto con las de centro superior consultivo y directivo en los asuntos de naturaleza administrativa, civil, criminal y de trabajo en que tuviese algún interés la Administración Pública. Asimismo, se le atribuyó la representación y defensa del Estado ante los Tribunales de Justicia. Como se ve, en ese momento se pretendía una centralización de los servicios jurídicos superiores que el Estado necesita.

En 1967, durante la presidencia de José Joaquín Trejos Fernández, se publicó la Ley Orgánica, N.º 3848 de 10 de enero, que amplió sus atribuciones y adscribió la institución a la Presidencia de la República.

Posteriormente, durante el mandato presidencial de Luis Alberto Monge Álvarez, se emitió la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente N.º 6815, de 27 de setiembre de 1982. Se define en ella, con claridad, la naturaleza jurídica y funciones actuales. Entre sus disposiciones, destaca su reubicación en el Ministerio de Justicia, pero como órgano de desconcentración de grado máximo. Su labor como Ministerio Público en materia penal prácticamente desaparece.

Las últimas reformas a la Ley Orgánica permitieron la inclusión de la Procuraduría Ambiental y de la Zona Marítimo Terrestre en 1994, y otorgar un asidero legal al Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI), en 1997.

Misión de la Procuraduría General de la República

Somos el órgano superior consultivo técnico-jurídico de la Administración Pública; representante judicial del Estado; asesor de la Sala Constitucional; Notario del Estado; y facilitador de información jurídica a la sociedad. Actuamos con especial tutela en materia ambiental y de la ética pública.

Visión

Promovemos un cambio en el ejercicio tradicional de las competencias a fin de lograr un mayor posicionamiento estratégico en la administración pública, así como una mayor incidencia en el mejoramiento de la gestión pública y la modernización del Estado. Ejercemos nuestras funciones con eficiencia, responsabilidad, compromiso, probidad y apoyamos e incentivamos el mejoramiento continuo de nuestro equipo humano altamente calificado. Aspiramos a tener asiento constitucional y autonomía presupuestaria.

2.4 Contraloría General de la República

Desde el tiempo de la Colonia existían en Costa Rica algunas disposiciones que tenían como objetivo procurar un correcto manejo de los asuntos públicos por parte de los funcionarios de Gobierno.

Así, por ejemplo, las Leyes de Indias, con instituciones como la Residencia, la Visita y la rendición de cuentas, constituyen un antecedente básico del control financiero actual.

Después de la Independencia, se promulgó en el año 1825, la Primera Ley Fundamental de Costa Rica, el Pacto Social Interino o Pacto de Concordia, donde se destaca la preocupación por salvaguardar el orden en el manejo de la Hacienda Pública.

Era un control financiero de orden político que examinaba los resultados de las principales rentas que debían rendir los jefes de Estado. Esa función la debía cumplir un Tribunal de Cuentas a cargo del Congreso.

Posteriormente, se emitieron diferentes decretos que organizaron y reorganizaron una contaduría mayor, la cual se definía como un tribunal superior de cuentas que examinaba, glosaba y fenecía las cuentas que debían rendir los administradores, tesoreros y recaudadores de fondos públicos.

Originalmente, este tribunal de cuentas fue competencia del Poder Ejecutivo; esta institución, con el transcurso del tiempo, tuvo muchos altibajos, llegando incluso a suprimirse.

En 1922, mediante Ley N.º 8 del 26 de mayo, se creó la Oficina de Control, la cual asumió las funciones de la Contaduría Mayor; además, debía aprobar anticipadamente el presupuesto del año siguiente y ejercer el control presupuestario. Dependía también del Poder Ejecutivo y tenía rango constitucional.

Esta Ley y sus reformas se derogaron mediante Ley N.º200 del 6 de setiembre de 1945, donde se crea el Centro de Control que era una institución auxiliar del Poder Legislativo, que tendría independencia de los demás Poderes.

En 1948 la paz se turbó y se rompió el orden constitucional; la Asamblea Constituyente convocada en 1949, al evaluar las funciones del Centro de Control, determinó la necesidad de que existiera un órgano que vigilara permanentemente la inversión, procedencia, manejo financiero, económico y legal de los fondos públicos, por lo que se incluyó un capítulo en la Ley Fundamental para la creación de la Contraloría General de la República, entidad en la cual se depositó la confianza, por considerar que sería el freno y contrapeso legislativo en la ejecución y liquidación de presupuestos y se creyó que debían ser normas constitucionales las llamadas a regular las relaciones mutuas de un Poder a otro y no aquellos del dominio de uno solo de esos poderes, pues el rango constitucional de dichas normas, garantizaría que todo Gobierno cumpliera con ellas.

Ámbito de competencia

La Contraloría ejercerá su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública. Tendrá competencia facultativa sobre:

- Los entes públicos de cualquier tipo.
- Los sujetos privados, que sean custodios o administradores, por cualquier título, de los fondos y actividades públicos que indica la Ley Orgánica de la Contraloría.
- Los entes y órganos extranjeros integrados por entes u órganos públicos costarricenses dominados mayoritariamente por estos, o sujetos a su predominio legal, o cuya dotación patrimonial y financiera esté dada principalmente con fondos públicos costarricenses, aun cuando hayan sido constituidos de conformidad con la legislación extranjera y su domicilio sea en el extranjero. Si se trata de entidades de naturaleza bancaria, aseguradora o financiera, la fiscalización no abarcará sus actividades sustantivas u ordinarias.
- Las participaciones minoritarias del Estado o de otros entes u órganos públicos, en sociedades mercantiles, nacionales o extranjeras.
- Si se trata de entidades de naturaleza bancaria o financiera y que sean extranjeras, la competencia facultativa de la Contraloría se ejercerá sobre ciertas actividades de estas.

Los criterios que emita la Contraloría, en el ámbito de su competencia, serán vinculantes para los sujetos pasivos sometidos a su control o fiscalización. Se

entiende por "sujetos pasivos" los que están sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República.³

³ Art. 4° Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

Capítulo Tercero:

Licitud constitucional de los destinos específicos, vinculados al Desarrollo Progresivo de los Derechos Fundamentales

Los derechos fundamentales, en muchas ocasiones recogidos en la parte dogmática de las constituciones, constituyen la base y el presupuesto del entero ordenamiento jurídico, anteceden al Estado, tienen fundamento en la intrínseca dignidad de toda persona humana, vinculan fuertemente a los Poderes Públicos y como tales están dotados de una superlegalidad constitucional. En el marco de cualquier Estado constitucional, la soberanía popular y el legislador democrático están limitados por los derechos fundamentales. Los derechos fundamentales vinculan negativa y positivamente al legislador. En un sentido negativo, debe respetarlos para lograr su plena efectividad; esto es, funcionan como una barrera o un límite. En un sentido positivo, los derechos fundamentales son para el legislador constituido un mandato, un principio rector o un programa, por lo que debe desarrollarlos y configurarlos, pero con respeto de su contenido esencial; esto es, del núcleo mínimo e indisponible –límite de límites– de cada uno de estos. El legislador constituido al desarrollar los derechos fundamentales debe velar por su progresiva intensificación y extensión de su eficacia y, en general, por su plena efectividad, para evitar cualquier regulación regresiva y restrictiva. La garantía de la progresiva efectividad de los Derechos Fundamentales se encuentra plasmada de forma clara y precisa en varios instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en su artículo 28 preceptúa que “Toda persona tiene

derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” y, para el caso de los Derechos económicos, sociales y culturales, el ordinal 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económico y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales (...)”⁴. Por lo anterior, el Tribunal Constitucional tiene la misión atribuida por la propia norma fundamental de optimizar los derechos fundamentales, procurando que cobren realidad y efectividad por medio de una hermenéutica expansiva y extensiva de su contenido y modos de ejercicio y, sobre todo, dándole preferencia a las interpretaciones de estos que procuren su eficacia más fuerte. La Sala Constitucional es la llamada a custodiar y tutelar los derechos fundamentales, puesto que, sin tutela judicial o garantías procesales, no hay derechos fundamentales. Debe tomarse en consideración que en el contexto del Estado Social Democrático de Derecho, las administraciones públicas, lejos de cumplir un rol pasivo o de limitación, tendiente a propiciar, única y exclusivamente, el ejercicio individual de los derechos fundamentales, tienen un deber prestacional y asistencial en aras de procurarles a todas las personas que conforman la comunidad una esfera vital mínima y, desde luego, de erradicar todos los obstáculos e impedimentos para el logro de una igualdad real y efectiva entre estas. Ese deber les impone a los órganos y entes públicos que componen la

⁴ Arts. 26 y 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

organización administrativa prestar, según los principios de la igualdad, universalidad, continuidad, eficiencia y eficacia, una serie de servicios públicos indeclinables y, por consiguiente, asumir una actitud positiva y proactiva frente a los administrados. Desde esta inteligencia, en la medida en que los destinos tributarios específicos estén orientados a desarrollar, fortalecer y actuar, los derechos fundamentales, sobre todo los de prestación, resultan sustancialmente conformes con el Derecho de la Constitución. Este, desde luego, es un extremo casuístico que esta Sala debe ir definiendo por medio del análisis y estudio de cada caso en particular y, en general, de su jurisprudencia. Sobre el particular, la Sala Constitucional en la Sentencia N.º 2001-03825 de las diez horas veintidós minutos del 11 de mayo del 2001. En esa resolución y para los efectos que interesan se dispuso:

“IV. Sobre la normatividad de los derechos prestacionales. La Constitución Política reconoce a favor del individuo y de los grupos sociales una gama extensa y muy variada de derechos, algunos de forma expresa, otros colegibles a partir de la comprensión del sistema que forman sus normas y principios. Algunas de estas prerrogativas (sin importar si son individuales o colectivas) tienen un carácter eminentemente social, al constituir derechos a la recepción de determinadas prestaciones por parte del Estado. Puede tratarse de bienes o de servicios, pero que en todo caso debe la Administración brindar debido al mandato (específico o genérico) contenido en la Ley Fundamental. Si se trata de una referencia general (v.gr. protección a la madre y a los menores, cfr. artículo 51 constitucional), son los representantes de la soberanía popular, quienes por

medio de la Ley formal, desarrollarán estos preceptos, imponiendo las formas en que la Administración deberá actuar, con la finalidad de hacerlos valer efectivamente. El hecho de que requieran de actuaciones de otros agentes para poder ser efectivamente realizados, en nada les resta normatividad, pero sí hace más compleja (respecto de las libertades públicas, por ejemplo) su puesta en operación, y más exhaustiva la labor del contralor de constitucionalidad, al cual le cabrá discurrir respecto del grado de compromiso mostrado por el Estado a la hora de hacer valer las normas que reconozcan derechos sociales. Si el legislador no instituye los mecanismos idóneos para realizarlas, su omisión podría significar una violación a la Constitución Política. Si emite las normas legales necesarias para hacer efectivo ese derecho y es la Administración la que evade su acatamiento, entonces esta última actuación estaría lesionando en forma refleja el derecho fundamental, mediante el incumplimiento de un deber legal. Lo revisable aquí es en todo caso no el desacato de la norma legal per se, sino la incidencia que dicha falta haya provocado en el respeto de la norma constitucional por aquella desarrollada”⁵.

Lo anterior fundamenta y aclara el accionar de la Administración sobre los mandatos emitidos por el legislador, se establece que una vez formalizado el acto correcto de un mandato legislativo (sea esta ley, tributos entre otros) el Poder Ejecutivo está supeditado a administrar ese mandato y velar por su debido cumplimiento.

⁵ Sala Constitucional. Sentencia N.º2001-03825. Diez horas veintidós minutos del 11 mayo de 2001.

Título Segundo:

Objeto de la Ley N.° 8114; Presupuesto General de la República y principios que lo rigen.

Pese a que el Estado costarricense se financia básicamente mediante impuestos, la gran cantidad de ellos representa un serio escollo para la eficiencia en la recaudación. En efecto, los ingresos corrientes del Gobierno Central provienen de 70 tipos de ingresos, de los cuales los tributarios representan el 95,6% del total. Además, solamente cuatro impuestos representan el 88,0% de las rentas tributarias, estos son: ventas (43,7%), consumo (17,1%), renta (15,9%) y derechos de importación (11,2%). Además, los otros ingresos tributarios que generan únicamente el 12% de la recaudación tienen un elevado costo administrativo. Los ingresos tributarios que percibe el Estado como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), representan una proporción relativamente baja para atender los gastos que debe enfrentar el Gobierno Central. En los últimos cinco años dicha relación no superó el 13%.

Para los países de bajo ingreso, dicha proporción es de un 14,9%, para los países de ingreso medio alto es de un 22,3% y para los países de la OECD es de un 33,1%. Es preciso aclarar que el valor determinado para Costa Rica no contempla algunas cargas adicionales que pesan sobre el sector productivo, y que podrían representar cerca de un 4% del PIB. No obstante, aún si se contemplan estos costos como parte de la carga tributaria, Costa Rica se estaría ubicando en un nivel de ingresos tributarios ligeramente superior al de los países de bajo ingreso, pero muy por debajo de los países de ingreso medio alto.

Un elemento importante de resaltar es la diferencia existente entre lo efectivamente recaudado por algunos impuestos respecto a lo que sería de esperar, considerando sus tasas impositivas promedio, lo cual es un indicador de la evasión, la elusión (escudos fiscales, exenciones y exoneraciones) y, consecuentemente, de los problemas relacionados con el cobro de los impuestos. Por ejemplo, el impuesto de ventas actualmente es del 13% y solo representa 6,9% del PIB por recaudación interna y por importaciones. El impuesto sobre la renta tiene una base entre 10% y 30% y solo genera 2,5% del PIB; además, este impuesto posee serios problemas ya que trata de manera distinta a personas físicas y jurídicas, aparte del problema de la doble imposición de utilidades: el castigo al ahorro y el incentivo al endeudamiento bancario por parte de las empresas.

A la situación mencionada anteriormente, es necesario agregar la compleja estructura tributaria que presenta el país, debido a la existencia de un elevado número de tributos cuyo costo administrativo resulta superior a los ingresos que le aportan al fisco, y que distrae recursos que podrían ser destinados a hacer más eficiente la recaudación de los tributos que tienen mayor trascendencia fiscal. Adicionalmente, esta estructura genera fuertes estímulos a la evasión y propicia el crecimiento del sector informal.

A manera de ejemplo, el impuesto selectivo de consumo abarcaba una gama superior a los 1.500 artículos, de los cuales siete de ellos recaudan 73% del total por este concepto. Por ello, a fin de lograr mayor eficiencia en la recaudación,

este se limitó a los grupos más importantes. Por otro lado, pese a que el impuesto sobre las ventas se ha constituido en el principal rubro de recaudación, su cobertura se limitaba exclusivamente a los bienes, dejando de lado los servicios, razón por la cual se aprobó una reforma que amplió dicha cobertura.

A nivel funcional, las reformas en el área administrativa se continuaron y reforzaron, en particular, el perfeccionamiento de las bases de información para un adecuado registro y recaudo de los tributos, y un recurso humano mejor entrenado en un área tan importante como la tributaria.

a- Administración Tributaria

Perfeccionar las bases de información: limpiar adeudos mínimos, aumentar la capacidad del equipo, cruzar la base de datos de aduanas, continuar con el proceso de informatización de las diferentes oficinas, capacitar al personal de auditoría de sistemas, dotar del componente informático a las administraciones regionales.

En lo referente a la modernización aduanera, se implementaron tres grandes acciones: la ampliación de los horarios de atención al público en las aduanas, la interconexión de las aduanas nacionales y su automatización.

Además, se amplió el horario de atención al público para facilitar los trámites en todos los procesos administrativos de los regímenes aduaneros. Esto agiliza el comercio de productos perecederos en aduanas aéreas y fronterizas. La habilitación del sábado como día de trabajo permite a los furgones movilizar la

mercadería perecedera y no tener que esperar del viernes al lunes siguiente. La interconexión de las aduanas con tecnología Frame Relay y satelital por medio del servicio Virtual Private Network (VPN), de RACSA, facilitó a la Administración el control cruzado de la información. El principal beneficio de lo anterior radica en la posibilidad de controlar la mercadería en tránsito (que por su naturaleza no paga impuestos), con el objetivo de mitigar el contrabando pues mediante la interconexión, las aduanas sabrán qué clase y cantidad de mercadería ingresó por un puesto y salió por otro. Además, al uniformar los procesos en todas las aduanas, se facilitan los trámites a los importadores y se mejora el control de la mercadería.

La automatización de los servicios contribuye a retornar al equilibrio que debe existir entre la recaudación fiscal aduanera decente y la agilidad y eficiencia que requieren las relaciones comerciales internacionales. Durante los últimos años, se había optado por apostarle en mayor medida a la velocidad que a la veracidad de los controles y, como resultado de ello, se descuidaron y en algunos casos se eliminaron controles que abrieron otras tentaciones para la evasión y la corrupción.

En esta Administración se ha hecho lo necesario para revertir esta tendencia, para lo cual se han incrementado de manera sustancial los recursos destinados al Servicio Nacional de Aduanas, con el fin de realizar mejoras en infraestructura, capacitación, tecnología informática, maquinaria y equipo.

A manera de ejemplo, el presupuesto destinado al perfeccionamiento de los funcionarios de aduanas, pasa de representar un millón de colones en el año 1997, a 28 millones de colones en 1999, y a 46 millones de colones para el año 2000. De igual forma se ha procedido en materia de infraestructura, donde la inversión ha aumentado casi 6 veces, hasta alcanzar, para el año 2000, 262 millones de colones. Por otra parte, se ha renovado el 80% de las estaciones de trabajo de las aduanas con una gran inversión en *software* y *hardware*. La operación en línea por primera vez de las tres aduanas más importantes con las oficinas centrales de la Dirección General de Aduanas, los ajustes del sistema de información aduanera y el desarrollo del enlace entre los equipos que sustentan las bases de datos de la Dirección General de Aduanas con los de Tributación Directa (SINPE): Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, permitirán ejecutar un control cruzado entre ambas entidades y reducir los niveles de evasión.

La automatización de los servicios redujo los tiempos de espera para finiquitar las operaciones de nacionalización de mercancías, pasando de un máximo de 13 horas a 2 ó 3 minutos en promedio.

Por otra parte, se realizaron gestiones para recuperar impuestos dejados de percibir en las diferentes aduanas, así como operativos para el control de mercancías. Así, la cantidad de denuncias remitidas a instancias judiciales ha ido en aumento, pasando de 28 denuncias en 1999 a 84 en el 2000 y 77 en el 2001; es decir, 189 denuncias para el trienio 1999-2001 con un monto

acumulado parcial superior a los 2.000 millones de colones (comprende solo el 40% de las denuncias).

- Dentro de las medidas implementadas para frenar la evasión fiscal aduanera resaltan:

- El nuevo procedimiento de transmisión electrónica de declaración aduanera que impide la relación directa con el funcionario aduanero.

- El nuevo sistema BUDHA brinda a importadores y ciudadanos la legislación y circulares que se deben aplicar.

- Con la Ley N.º 8013 se solicita a los importadores la transmisión electrónica de la Declaración del Valor de Mercancías Importadas.

- Se logró la donación, por parte del Gobierno de la República de Uruguay, de la base de conocimiento del sistema informático de gestión aduanera que reemplazará al actual Sistema Informático Aduanero (SIA).

b- Fortalecer y agilizar mecanismos actuales para combatir contrabando y subfacturación

A nivel de la Dirección General de Aduanas, propiamente la División de Control y Fiscalización, se han realizado variadas acciones para lograr una correcta

represión de los ilícitos aduaneros, tales como: investigaciones y denuncias formales ante el Ministerio Público en diversas zonas del país; visitas a las fiscalías del país que tienen relación directa, por su jurisdicción, con las aduanas que conforman el Servicio Nacional de Aduanas, con el fin de dar seguimiento a las denuncias y lograr una relación más directa para retroalimentar y conocer las necesidades de ambas instancias; y un taller a nivel de todo el Circuito Judicial de la zona de San Carlos y algunos funcionarios del Organismo de Investigación Judicial de San Carlos, para hacer una especie de inducción sobre la función de esta Dirección en relación con la materia penal y los alcances de los procedimientos y regímenes aduaneros.

c- Modernizar la estructura administrativa: consolidar la subdirección jurídica, perfeccionar la policía hacendaria y los sistemas de control interno de los funcionarios.

El Ministerio de Hacienda concluyó su propia reestructuración. Resalta el caso de la Dirección General de Hacienda, cuyo accionar se orienta hacia las mejoras en la recaudación impositiva y a la promulgación de directrices en el área de ingresos. Para realizar lo anterior, mediante la resolución N.º 12799, publicada en la Gaceta del 5-11-99, se trasladaron funciones a la Dirección General de Tributación Directa, en particular, la resolución de reclamos de devolución de impuestos, la administración y fiscalización del impuesto a la salida de nacionales y extranjeros, de timbres fiscales, del impuesto del 1% del valor FOB de las importaciones, entre otros.

d- Promover la transformación de la Policía Aduanera para estimular los controles eficientes a posteriori, enfatizando las tareas de supervisión y control

Mediante decreto N.º 29663-H del 15-5-2001 se reformó la policía hacendaria, creando a partir de ella la Policía de Control Fiscal, órgano adscrito al Ministerio de Hacienda, cuyo accionar se orienta a establecer criterios técnicos y estratégicos, a fin de instrumentar los planes y programas de trabajo para la sostenibilidad del control fiscal en los ámbitos de evasión fiscal, contrabando y el fraude tributario, hacendario y fiscal.

e- Volver al esquema de grandes contribuyentes.

El Programa de Modernización de la Administración Tributaria permitió dotar de recursos e infraestructura a la Administración Tributaria a fin de darle un seguimiento más preciso a los 550 grandes contribuyentes que generan el 80% de la recaudación interna. Varios elementos permitieron mejorar la fiscalización de los grandes contribuyentes; entre ellos, cabe citar la información obtenida mediante terceros, un sistema informático más desarrollado, el establecimiento de planes de fiscalización conjuntos con Aduanas y la Dirección General de Hacienda y la fiscalización diversificada (sectores industrial, financiero y comercial).

El impulso de la actual administración al Programa de Grandes Contribuyentes se hace palpable al notar que periódicamente se efectúa una revisión para

actualizar la lista de grandes contribuyentes, con base en los resultados de sus declaraciones de autoliquidación.

f- Racionalizar procedimientos, facultades y sanciones de la Ley de Justicia Tributaria

En julio de 1999, se aprobó en la Asamblea Legislativa la Reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Ley N.º7900), con el objetivo de racionalizar procedimientos, facultades y sanciones de la Ley de Justicia Tributaria (N.º 7535).

Adicionalmente, a inicios del 2001 se aprobó la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (Ley N.º 8114). Esto vino a solucionar los problemas que existían con la aplicación de sanciones por la presentación tardía, o no presentación del todo, de declaraciones de impuestos. El impacto de tal medida fue inmediato ya que la recaudación por concepto de renta se incrementó en un 30% durante los últimos meses de 1999. Otro aspecto que cabe destacar es que con la reforma aprobada se encarece el costo financiero de los recursos para la impugnación de los casos; es decir, se cobran intereses sobre los ingresos que el fisco deja de percibir.

g- Simplificar la estructura tributaria

La Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (Ley N.º 8114) así como su reglamento (Decreto N.º 29643-H, del 18-07-2001).

Algunos ejemplos de las acciones contempladas, son:

- Cinco nuevos servicios son gravados en ventas.

- Las tarifas en renta que se modificaron fueron la retención en dietas del 10% al 15% y el Régimen Simplificado del 5% al 10%.

- En Impuesto Selectivo de Consumo aún se puede variar la tarifa (hacia arriba condicionada). Se limita la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

- Quedaron siete líneas de productos y no siete bienes (bebidas alcohólicas, cigarrillos, jabones y champúes, pinturas y barnices, electrodomésticos, bujías y acumuladores, vehículos y repuestos). Mediante decretos ejecutivos se eliminó el ISC a las prendas de vestir, las llantas y los materiales de construcción.

- Se derogaron 27 impuestos menores.

- Se aumentaron los créditos familiares al impuesto de renta de los asalariados y las personas físicas con actividades lucrativas.

La aprobación de este proyecto experimentó un tropiezo a inicios de setiembre del 2000, luego de someterlo a votación en el Plenario Legislativo. Sin embargo, en el mes de diciembre del 2000 los jefes de fracción de los partidos mayoritarios presentaron un nuevo proyecto que recogía el espíritu de esta reforma, que finalmente fue aprobada en la Asamblea Legislativa.

Capítulo Primero

Creación y objeto de la Ley N.º 8114

1.1. En principio, como su título lo señala, la Ley N.º 8114, aprobada el día 4 de julio del año 2001, busca contar con un sistema tributario simple, que facilite al contribuyente el conocimiento de las obligaciones tributarias, que, en la medida de su simplificación, permita recaudar y administrar adecuadamente el sistema, además de potenciar sus posibilidades de fiscalización, eliminando una serie de distorsiones existentes.

Los objetivos de la ley de reforma, se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- Impuestos sobre los combustibles: modificar la estructura impositiva existente, eliminando los impuestos que, en forma dispersa, pesan sobre estos y sustituirlos por un impuesto específico único por cada litro y tipo de combustible.
- Impuesto sobre todas las bebidas envasadas sin contenido alcohólico, excepto la leche: sustituyendo el impuesto selectivo de consumo que pesa sobre ellos, por un impuesto específico por unidad de consumo.
- Impuesto general sobre las ventas: se busca en este caso ampliar la base impositiva a algunos servicios, tales como: primas de seguro, servicios de litografía, radiomensajes, lavado de autos, entre otros.
- Impuesto selectivo de consumo: disminuir la lista de mercancías sujetas a este impuesto, limitándose únicamente a cigarrillos, cervezas y licores,

vehículos y sus partes, pinturas, barnices y detergentes; excluyéndose entre otros: los alimentos, los materiales de construcción, los electrodomésticos y la ropa, constituyendo estos últimos una de las principales fuentes de contrabando en nuestro país.

- Impuesto sobre la renta: (por contener los aspectos de nuestro mayor interés, se expone más ampliamente).

Las principales reformas en cuanto al impuesto sobre la renta son:

- Para determinar el impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las personas físicas con actividades lucrativas, se aumenta el monto de los créditos por el cónyuge e hijos.
- El plazo para presentar la declaración y pagar el impuesto sobre la renta se establece en dos meses y quince días en vez de tres meses.
- Se grava con la retención del 8% de impuesto sobre los títulos valores a las Instituciones que estaban exentas. No se deben retener cuando el inversionista sea la Tesorería Nacional.
- Los plazos para el pago de retenciones de impuestos se establecen en 15 días naturales del mes siguiente, en vez de los diez primeros días hábiles del mes siguiente.
- Los ingresos que perciban los ejecutivos por concepto de dietas, bonos y otros ingresos o beneficios similares pagaran un impuesto de un 15% en vez de un 10%.

- Para los contribuyentes del régimen de "tributación simplificada" el impuesto aumenta a un 15% en vez de un 5% y el plazo para presentación de declaración y pago del impuesto pasa a 15 días naturales en vez de quince días hábiles.
- Los créditos por el cónyuge e hijos deben ser actualizados anualmente.
- El Banco Popular tendrá el mismo tratamiento que los Bancos del Estado.
- Se gravan los entes que se dediquen a la prestación privada de servicios de educación universitaria, para lo cual deberán presentar la declaración respectiva, independientemente de la organización formal que tengan.
- Se aprueba la retención del 15% de las compras que efectúe el sector público.
- Eliminar una serie de exenciones.
- Gravamen de los ingresos.

En este caso, deberían respetarse las normas internacionales de contabilidad, las cuales después de un gran esfuerzo han sido revisadas por el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, para lograr consenso en su tratamiento a escala internacional y que fueron de acatamiento obligatorio en el segundo semestre del año 2000; siendo por medio de los procedimientos contables como se debe realmente determinar los resultados de las empresas.

En materia de renta, que se duplicará el tributo para los contribuyentes del régimen de tributación simplificada, lo que a fin de cuentas no resultará de relevancia sobre lo que se pretende resolver; convendría en este sentido

establecer un régimen realmente simplificado de rentas presuntivas según las distintas actividades, comercio, servicio, agrícolas, etc.; sin tener que recurrir a la preparación de declaraciones tediosas y que al final producen mucho esfuerzo a los participantes y pocos beneficios de contribución fiscal.

1.2. Impuestos de los combustibles

En cuanto a la simplificación y disminución de los impuestos a los combustibles, con beneplácito todos los consumidores de estos energéticos esperamos esta medida, máxime con los incrementos internacionales del petróleo, los cuales han afectado de manera significativa toda la actividad económica de nuestro país, la que incluso ha estado afectada mayormente por el actual esquema impositivo porcentual en esos tributos; esta medida momentáneamente dará un respiro a las actividades económicas, aunque todavía la propuesta en esta materia no se ajusta a las expectativas que muchos tenemos de llegar a un balance en los costos y el estímulo de consumo de los combustibles más apropiados a nuestra realidad económica.

1.3. Impuesto sobre las ventas

La ampliación del impuesto sobre ventas a algunos servicios como los citados, es congruente con el precepto de justicia tributaria, lo cual es positivo y debería revisarse la globalidad de otros que al efecto podrían incluirse.

1.4. Impuestos de consumo:

En relación con la simplificación y derogatoria de los impuestos de consumo a una serie de artículos como los señalados en la ley, nos parece muy conveniente, amén de que algunos como los de la construcción fueron adelantados por decreto ejecutivo recientemente, en aras de estimular este sector y satisfacer a menor costo las necesidades de vivienda; en los demás artículos, como lo señala el espíritu de la modificación, permitirá disminuir el contrabando y facilitaría la igualdad de condiciones para los consumidores; por ende, para los empresarios comerciantes, quienes por mucho tiempo han tenido que lidiar con una competencia desleal.

1.5. Consideraciones adicionales

Por último y no menos importante, como podemos denotar del texto de la ley, es claro el interés de gravar en lo que interesa a las organizaciones que se dedican a prestar los servicios de Educación Superior Privada, excluyéndose expresamente a las Instituciones de Educación Universitaria Estatal; consecuentemente, la prestación de servicios de educación universitaria que se brinda, en forma directa o por medio de sus fundaciones, no estarían afectas a estos tributos.

“Es de señalar que la ley plantea la inclusión a los entes que se dediquen a la prestación privada de servicios de educación universitaria, independientemente de la figura jurídica adoptada”. Este aspecto, por su contradicción aparente, merece aclaración en la redacción de la ley, pues toda organización que esté constituida como una fundación, está expresamente exonerada del tributo del

impuesto sobre la renta, por disposición en esa misma ley, artículo 3 inciso ch); y por disposición de la Ley de Fundaciones N.º 5338, donde se definen como entes privados de utilidad pública, sin fines de lucro, y en consecuencia no generan utilidades y por tanto no deberían estar sujetas al impuesto sobre la renta.

La ley, con los aspectos señalados, no logra todos los objetivos tan loables como pretende; y por el contrario, complica su cálculo en la determinación de los tributos y probablemente desestimulará la actividad económica de los medianos y pequeños empresarios en algunos casos, y es apenas un buen intento por mejorar esta materia, esperando por todos una verdadera simplificación y justicia tributaria.

Capítulo Segundo

Presupuesto General de la República

2.1 Procedimiento: Estimación de Ingresos.

2.1.a Objetivo

Describir las acciones y los mecanismos de estimación que se realizan para obtener las estimaciones de los recursos que legalmente se deben obtener del producto de cada uno de los rubros ubicados dentro de los ingresos corrientes del Gobierno de la República, los cuales conforme al clasificador de ingresos y la normativa vigente, definiendo la brecha fiscal que se debe atender mediante financiamiento, a efectos de garantizar el balance que indefectiblemente debe mantenerse entre los ingresos y egresos presupuestarios, destacando a su vez la incidencia de factores imprevisibles que repercutirán en las finanzas públicas, durante el correspondiente ejercicio presupuestario para el cual se prepara el presupuesto de la República.

2.1.b. Alcance

El procedimiento será de aplicación, toda vez que el Gobierno de la República se encuentre desarrollando la formulación o modificación del presupuesto de ingresos, cuyas estimaciones se harán con base en métodos estadísticos y financieros, el comportamiento histórico de la recaudación y mediante la aplicación de una serie de supuestos sobre el comportamiento de algunas variables macroeconómicas y la legislación vigente, originando que la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del Ministerio de Hacienda, determine, conjuntamente con la Contraloría General de la República (CGR), la

estimación de los ingresos totales presupuestarios que se esperan percibir durante el correspondiente ejercicio presupuestario para el cual se está formulando el Presupuesto de la República.

2.2. Documentación

2.2.a . Definiciones

Los Manuales de Usuario del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), son preparados con base en los documentos emitidos directamente por los Órganos Rectores de Hacienda; estos incluyen todas las instrucciones necesarias para operar el sistema en la función de referencia.

Manuales de Procedimientos Vinculados: son los manuales que hacen referencia a procedimientos operativos directamente relacionados con el procedimiento que están tratando en este manual, ya sea por procedimientos previos, en paralelo o posteriores.

2.2. b. Principios del Presupuesto

La Ley N.º 8131, en el artículo 5 define los siguientes principios que se deben respetar en la preparación del presupuesto ordinario:

- 1) 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.
- 2) 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.

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

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

5) 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.

6) 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.

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

Con respecto al cumplimiento de estos principios, la Comisión confirmó lo siguiente:

Sobre el principio de gestión financiera, la Contraloría General de la República ha comprobado que la vinculación que existe entre el Presupuesto y los

intereses generales de la sociedad que se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) consiste en una vinculación parcial, ya que si bien se encuentran reflejados los elementos del PND, esta relación no es siempre directa, y en el caso de algunos objetivos, metas o indicadores está ausente.

En relación con los principios de economía, eficacia y eficiencia, los parámetros de eficiencia y economía se encuentran ausentes en la mayoría de indicadores del Proyecto, ya que estos se basan principalmente en el cumplimiento o eficacia. Por ello, no puede decirse que el principio de gestión financiera se cumple a cabalidad en el proyecto de presupuesto.

2.3. Desarrollo

Dentro del marco normativo que regula el desarrollo del procedimiento, se cita:

Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos⁶:

*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.

⁶ Ley No.8131 Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, pág 4-14.

- 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.

Artículo 38. - Fecha de presentación e información complementaria. El Poder Ejecutivo, por medio del Ministro de Hacienda, presentará el proyecto de Ley de presupuesto a conocimiento de la Asamblea Legislativa, a más tardar el 1.º de setiembre anterior al año en que regirá dicha ley. Además, presentará la certificación de ingresos por parte de la Contraloría General de la República, y la del Banco Central de Costa Rica, en cuanto a la capacidad de endeudamiento del sector público y los posibles efectos sobre la economía nacional. Asimismo, al proyecto se le anexará un informe con los principales objetivos que se propone alcanzar, la información detallada sobre los compromisos plurianuales, el análisis, en un contexto de corto y mediano plazo de cinco años como mínimo, de los aspectos macroeconómicos y financieros considerados en la preparación, la explicación de las metodologías utilizadas en las estimaciones que se involucren, los criterios para definir prioridades y la información adicional que se considere oportuna.

Los artículos antes mencionados no reflejan la forma, composición y el tiempo para la presentación del proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de

la República para un periodo dado, cuyos plazos y forma, han tenido poca variación en su composición. Es importante, también, tener claro que existe esta regulación la cual hace y fundamenta la formalización del documento citado y es de conocimiento a la luz pública.

2.4 Del Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos:

Artículo 31. - **Presupuesto ordinario.** El Presupuesto Ordinario de la República contendrá las estimaciones de los ingresos ordinarios cuya percepción se considere probable durante el ejercicio económico de que se trate, así como los egresos ordinarios que durante ese mismo año se presume requerirá el Gobierno de la República para cumplir con sus objetivos y metas.

Artículo 32. - **Presupuesto extraordinario.** El presupuesto extraordinario contendrá los ingresos extraordinarios que se presuman durante el ejercicio económico de que se trate, así como los egresos que se financiarán durante el ejercicio con dichos ingresos.

Artículo 33. - **Estructura de los presupuestos.** Los proyectos de ley de presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones, contendrán como mínimo los siguientes artículos:

- a) Un artículo en que se indiquen los ingresos corrientes estimados para el ejercicio y los ingresos extraordinarios para el mismo período.
- b) Un artículo en el que se detalle el gasto del Gobierno de la República, separado por título presupuestario, según el órgano de que se trate, y presentado según la estructura programática y los clasificadores

presupuestarios vigentes. Dentro de los contenidos de cada título y nivel programático presupuestario establecido en el proyecto de ley, deberá encontrarse, además, información sobre los elementos técnicos requeridos por la Dirección General de Presupuesto, en la fase de programación de los anteproyectos y los requerimientos de recursos humanos que contendrán la cantidad de puestos por clases y sus respectivos salarios totales, así como de los diferentes pluses salariales y su monto total anual, según detalle institucional.

- c) Un artículo en que se incluyan las regulaciones para controlar, ejecutar y evaluar lo dispuesto en los artículos precedentes.

Artículo 38. - **Asignación de recursos financieros.** A más tardar el 15 de abril de cada año, previa presentación ante el Consejo de Gobierno, el Ministerio de Hacienda comunicará a los órganos de la Administración Central los lineamientos generales y específicos para la asignación de los recursos financieros del siguiente ejercicio económico.

Artículo 39. - **Presupuestación de los ingresos.** De conformidad con la programación macroeconómica a que se refiere el artículo 10 del presente Reglamento, el Ministerio de Hacienda preparará, para su incorporación en el proyecto de Ley de Presupuesto de cada ejercicio, la estimación de los ingresos fiscales.

Artículo 40. - **Ingresos por endeudamiento.** De conformidad con la política de endeudamiento público y con base en la programación macroeconómica, el Ministerio de Hacienda también incorporará en el proyecto de ley de presupuesto

de cada ejercicio y sus modificaciones, los ingresos provenientes del endeudamiento público.

Cuando se trate de la incorporación de recursos de la deuda pública externa, se requerirá que su ingreso haya sido certificado previamente por la Contabilidad Nacional. Asimismo, con el propósito de conocer y controlar el volumen total de endeudamiento del Gobierno de la República, el Ministerio de Hacienda establecerá el límite máximo de endeudamiento interno propuesto por el Poder Ejecutivo en el proyecto de ley de presupuesto.

Artículo 41. - Clasificación de ingresos. El presupuesto de ingresos se elaborará considerando su naturaleza económica, para lo cual se distinguirá entre ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes de financiamiento.

2.5. Responsabilidades

Las acciones por realizar en este procedimiento implican las siguientes responsabilidades:

Sector: Ministerio de Hacienda

Puesto de trabajo: Director General de Presupuesto Nacional.

- Solicitar al Coordinador de la Unidad de Programación Financiera e Ingresos Fiscales, la estimación preliminar de ingresos.
- Solicitar Certificación de Ingresos al Contralor General de la República.
- Recibir, revisar y dar visto bueno a la estimación preliminar de ingresos.
- Convocar a reunión a los funcionarios del Área de Administración Financiera de la Contraloría General de la República y de la Unidad de

Programación Financiera e Ingresos Fiscales de la Dirección General de Presupuesto Nacional.

- Recibir y trasladar certificación al Coordinador de Unidad de Programación Financiera e Ingresos Fiscales, y comunicar monto de estimación de ingresos al Ministro de Hacienda.
- Recibir y revisar el documento explicativo sobre las tendencias generales de los ingresos y comportamiento de los principales impuestos, e incorporarlo en el documento de presentación del anteproyecto de presupuesto.

Capítulo Tercero

Principios que se establecen en materia presupuestaria

1. Principios presupuestarios. Dación en pago. Respeto a principios de fuerza restrictiva del presupuesto. Principio de universalidad o contenido necesario.

“Así las cosas, si bien la contratación directa que se efectúa como resultado de la actividad ordinaria de la Administración constituye una excepción al procedimiento general de licitación, ello no la excluye de la aplicación de los principios constitucionales que informan el derecho presupuestario. De omitirse el cumplimiento de los principios mencionados, la figura de la dación en pago – entendida como pago en especie– sin contar con la aprobación del Órgano Contralor de esta materia, faculta al Estado para realizar contrataciones sin observar el contenido de los principios reconocidos por los artículos 176 y 180 de la Constitución Política. De igual manera, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes quedaría autorizado para comprometer los bienes públicos sin contar con la autorización de la partida presupuestaria correspondiente, incumpliendo los principios de fuerza restrictiva del presupuesto y el principio de universalidad o contenido necesario, lo que abre la posibilidad de compensar los egresos mediante el compromiso de los bienes públicos”. (Sala Constitucional, Voto 10997-2000 de las 8:35 horas, del 13 de diciembre del 2000).

2. Principios presupuestarios. No se aplican los principios presupuestarios a los recursos captados por impuestos con destino específico.

“...b) el principio de caja única, sí tiene rango constitucional, y se refiere a la existencia de un sólo centro de operaciones con capacidad legal para recibir y pagar en nombre del Estado; c) en cuanto a los recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales, porque el legislador constituyente hizo la salvedad expresa de que si se permitiera su existencia sin que la doctrina imperante se le pudiera aplicar con rigidez a esa materia”. (Resolución 2001-02075 de las ocho horas con cincuenta y dos minutos del dieciséis de marzo del dos mil uno). [...] Como lo indicó la Sala en la sentencia que se acaba de transcribir, “ en cuanto a los recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales”, consiguientemente, en criterio de la Sala el principio de anualidad del presupuesto no puede servir de excusa al Ministerio de Hacienda para dejar de girar los recursos que ha percibido con destino específico.” (Sala Constitucional, Voto 02547-2001 de las 14:45 horas, del 3 de abril del 2001).

3. Principios presupuestarios. Principio de la Anualidad Presupuestaria.

Regla general.

“Así las cosas, resulta evidente que, de modo general, la Ley de Presupuesto del Ejercicio Económico de 1999 no podría contener partidas referentes a gastos de períodos anteriores, de permitirse ello se estaría violando la normativa constitucional en materia de Presupuesto, particularmente el principio de anualidad presupuestaria, pues un gasto autorizado en la Ley precedente (para el cual existía un correlativo ingreso en el mismo presupuesto) no podría ser cobrado ahora sin violentar, además de la anualidad, el mismo equilibrio presupuestario, pues se estaría propiciando la autorización de un doble pago al mismo rubro. Así, la regla general consiste en que el Presupuesto debe ser ejecutado en su totalidad en el ejercicio económico para el cual fue aprobado. No obstante esta regla, existe una excepción prevista por la Ley de la Administración Financiera de la República, número 1279, del dos de mayo de mil novecientos cincuenta y uno, en su artículo 50. (...) Es decir, que la misma legislación prevé un mecanismo para la liquidación de compromisos adquiridos, por parte del Estado, dentro del ejercicio económico anterior, otorgándole eficacia ultraactiva a las partidas presupuestarias del período anterior, para así evitar que el Estado quede sin honrar las obligaciones contraídas con anterioridad. Del mismo modo, debe entenderse que, cuando por algún motivo no sea posible realizar la liquidación respectiva dentro del plazo señalado por el artículo 50, el monto de ingresos destinado a cubrir dicha obligación retorna al Estado como crédito extraordinario (no fue utilizado), por lo que perfectamente

podría ser utilizado para saldar cuentas de períodos anteriores que por las razones apuntadas no pudieran haber sido canceladas durante el período de vigencia del Presupuesto o en los seis meses posteriores”.⁷

Esta “Regla General” de los principios del presupuesto, es de vital importancia ya que el Estado tiene que honrar las cuentas por el o los órganos adquiridas; anteriormente se violentaba el proceso efectivo del presupuesto anual; es decir, todo tenía que liquidarse anualmente y lo que no quedaba al descubierto, con este método meramente contable de crédito extraordinario permite que estos rubros que, por una u otra razón, no fueron saldados en el año de vigencia del presupuesto, se puedan considerar para el pago de estas sin violentar el principio de anualidad del presupuesto, acatando lo establecido en la Constitución Política de Costa Rica.

4. Principios presupuestarios. Ingresos probables de origen tributario.

“Los principios constitucionales que informan toda la materia derivada del trámite, aprobación y ejecución del Presupuesto de la República, son manifestación clara de la necesidad de que el Parlamento ejerza medios de control sobre la actividad administrativa que se realiza, como bien lo ha expresado la doctrina y jurisprudencia nacionales. El artículo 176 de la Constitución Política desarrolla el principio de la universalidad presupuestaria, en virtud del cual todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública durante el año económico, deben estar contenidos en el presupuesto ordinario de la República; y en lo que atañe a los ingresos, el principio se orienta en el sentido de que todos los de origen tributario, forman la

⁷ Sala Constitucional, voto N.º00463-99 de las once horas tres minutos del 22 de enero de 1999.

unidad económica a la que se echa mano para sufragar los gastos de la Administración”.⁸

Dentro este principio están considerados los “Recursos con Destino Específico”, que, por lo general, son creados por medio de impuestos a diferentes actividades comerciales que se desarrolla en el territorio nacional.

5. Principios presupuestarios. Principio de legalidad presupuestaria.

“Recuérdese que la Administración Pública está perneada por el llamado principio de legalidad como condición esencial para la validez de su actuar, que en esta materia específica exigiría su conformidad con el llamado principio de legalidad presupuestaria, precisamente por tratarse del manejo de la hacienda pública, en virtud del cual, el propio presupuesto del ente público es su límite de acción para el uso y disposición de los recursos del Estado, cuyo contenido solo puede ser modificado por ley formal y, además, que todos los gastos, sin excepción, deben estar autorizados presupuestariamente, según se define en los artículos 176 y siguientes de la Constitución Política”.

Es decir, los presupuestos del ente público todos los gastos por ejecutar en el periodo dado deben estar debidamente identificados y aprobados presupuestariamente y con esto el accionar de los entes se limita de acuerdo con la presupuestación estimada para el periodo en vigencia, sin olvidar que por medio de Modificación, Presupuestos Extraordinarios, y Recursos Nuevos por empréstitos o cualquier otra causa de adquisición, se puede modificado el presupuesto por la debida autorización de la Asamblea Constituyente.

⁸ Sala Constitucional, voto N.º 04247-98 de las diecisiete horas veinticuatro minutos del 17 de junio de 1998.

6. Principios presupuestarios. Concepto.

“El Presupuesto Nacional representa un límite a la acción de los Poderes Públicos en cuanto a uso y disposición de los fondos públicos. Además, es una autorización jurídica de ese gasto; es decir, su ordenamiento jurídico, por lo que su contenido adquiere un carácter normativo, y sus disposiciones, no pueden considerarse como simples listados o cuentas de ingresos y egresos. Acto por el cual, el legislador autoriza al gobierno de la República, para disponer de los fondos públicos contenidos en el y utilizarlos dentro de ciertos límites y constituye el requisito de validez de los actos administrativos y de los contratos que originen el gasto público. Dentro de los principios que rigen esta materia presupuestaria, se encuentra el principio de especialización presupuestaria, y conforme con este principio los créditos contenidos en la Ley de Presupuesto se encuentran afectados a un gasto de naturaleza determinada, lo que implica que la autorización es dada para un gasto preciso y por un monto determinado. Así, el destino de un gasto presupuestario esta determinado de previo por la ley, y los gastos y su destino de conformidad con los artículos 176, 178 a 180, en relación con el artículo 121, inciso 11 de la Constitución Política, deben ser autorizados debidamente por la Asamblea Legislativa, pues de lo contrario, si no se especifica que destino se le dará a los ingresos, la Asamblea, estaría otorgando una autorización en blanco al Poder Ejecutivo para gastar, lo que no es posible de conformidad con los artículos 9, 121, inciso 11, 178, 180 párrafo final y 125 de la Constitución Política. En otras palabras, es potestad del Legislativo, especificar el objeto, condiciones del gasto, naturaleza y monto de los créditos

contenidos en el presupuesto, y es obligación del funcionario público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 y 180 de la Constitución Política, adecuar su conducta al principio de legalidad, que en el caso que nos ocupa, y como muy bien lo manifiesta la Contraloría General de la República al rendir su informe a esta Sala, la ejecución presupuestaria es una potestad reglada, no discrecional, en cuanto al fin de la partida que se está ejecutando, de ahí que si el funcionario público, da a una de ellas un destino que no posee, incurre en una grave infracción de la Ley de Presupuesto Nacional, en detrimento del éxito del plan de gobierno que al cual la Asamblea Legislativa ha impartido su aprobación y que se plasma en la Ley de Presupuesto. A ello, se agregan las violaciones por desviación de poder, a causa de actos que ejecuten el presupuesto público introduciendo fines particulares no queridos por el legislador, en perjuicio del fin principal fijado por éste, según se desprende de los artículos 11 y 180 de la Constitución Política, 11, 113, 131 y 165 de la Ley General de la Administración Pública”. (Sala Constitucional, Voto 1017-97, de las 14:42 horas del 18 de febrero de 1997).

7. Principios presupuestarios. Principio de caja única.

“En virtud de que el artículo 25 de las Normas de Ejecución del Presupuesto permite que fondos que no integran la masa de ingresos del presupuesto ordinario o de los extraordinarios, cubran gastos que están debidamente presupuestados, lesiona el principio de caja única del Estado tutelado en el artículo 51 de la Ley de la Administración Financiera y deroga tácitamente la ley

ordinaria, resultando inconstitucional.” (Sala Constitucional, Voto 07598-94, de las 11:18 horas, del 23 de diciembre de 1994).

8. Principios presupuestarios. Normas atípicas.

“II.-Sobre el fondo: Ha sido criterio reiterado de esta Sala, que la Ley de Presupuesto, no puede válidamente contener normas de carácter general, ajenas a la materia de presupuesto. Es decir, no es válida la inclusión de normas *atípicas* que versen sobre materia propia de la legislación ordinaria, ya sea para la creación o modificación de ésta. Según el texto expreso de las normas impugnadas, cuya transcripción se hace de seguido, se nota claramente, que la materia que regulan no es materia presupuestaria, y por lo tanto su inconstitucionalidad resulta evidente. Las normas impugnadas señalan: / "Artículo 14 Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para 1985, número 6982 de 19 diciembre 1984. Agréguese un párrafo al artículo 1 de la Ley 5867 que diga: / "Los beneficios y prohibiciones que se indican en este artículo, incluyen al personal técnico de la Auditoría General de Bancos". / "Artículo 101 Ley de Presupuesto Extraordinario, número 7015 del 22 noviembre 1985. / El personal técnico de la Auditoría General de Bancos recibirá los beneficios económicos de la Ley 5867 de 15 de diciembre de 1975 y sus reformas sujeto a las prohibiciones de dicha ley." / "Artículo 14 Ley de Presupuesto para 1986 número 7018 de 20 de diciembre de 1985. / 1.... / 17. Las prohibiciones y beneficios contenidos en el artículo 1 de la Ley N.º 5867 15 de diciembre de 1975, son aplicables a las Auditorías del Sistema Bancario Nacional." / En efecto, desde el antecedente dado en sentencia número 000121-

89 la jurisprudencia de esta Sala ha sido uniforme en señalar que la Ley de Presupuesto no puede modificar la legislación ordinaria. Al respecto, la Sala consideró: / "(...) el presupuesto de la República es una ley formal y material pero especial por la materia que la constituye y por el procedimiento ya comentado. De los textos antes citados se desprende que la competencia o legitimación que constitucionalmente se atribuye a la Asamblea Legislativa sobre tan importante materia, es para fijar en los presupuestos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública con las modalidades que para sus modificaciones y para presupuestos extraordinarios la misma Constitución señala. No puede en consecuencia, el Poder Legislativo bajo la potestad presupuestaria que se apunta, regular materias de diferente naturaleza o contenido de esa especialidad. Lo expresado es congruente con la atribución exclusiva del Poder Ejecutivo de elaboración del proyecto de presupuesto ordinario y la iniciativa de sus modificaciones y de los extraordinarios, así como la de la Asamblea Legislativa en cuanto a su dictado, además con la modalidad ya analizada de que el Poder Ejecutivo no tiene atribución de veto sobre su aprobación, a tenor del numeral 125 de la Carta Fundamental..." / No existiendo motivos para variar de criterio o razones de interés público que justifiquen reconsiderar la cuestión, procede acoger la inconstitucionalidad interpuesta por la Procuraduría General de la República".⁹

9. Principios presupuestarios. Principio de Legalidad Presupuestaria.

"(...) el presupuesto determina la legalidad de los gastos públicos, de tal suerte que la Administración puede disponer de los fondos únicamente en la forma y

⁹ Sala Constitucional, voto N.º1999-04647.

medida contemplados en la correspondiente norma presupuestaria. Si dicha norma es la que habilita al Estado para la realización del gasto, cualquier variación que se pretenda hacer en el destino asignado a los fondos, igualmente debe satisfacer este principio constitucional, de ahí que sea indispensable tramitar la respectiva modificación presupuestaria. En este sentido, lleva razón tanto el accionante como la Procuraduría al rendir su informe, cuando afirman que existe una diferencia entre crear una obligación y autorizar su pago, toda vez que la ley ordinaria puede ser fuente creadora de obligaciones o gastos -en este caso, el pago de un subsidio- mas no puede autorizar en forma automática el pago de dicha obligación. Lo anterior, por cuanto esa autorización sólo puede proceder de una norma presupuestaria: el ente público sólo puede ejecutar un pago dentro de las previsiones presupuestarias vigentes, para las cuales, ciertamente, sirve de fundamento la legislación ordinaria. En consecuencia, no puede perderse de vista que la norma presupuestaria habilitante es un requisito para hacer efectivo cualquier gasto que derive de la legislación ordinaria. Asimismo, la Sala ha entendido que este principio rige tanto para la formulación original del presupuesto

anual, como para cualquier cambio que se pretenda introducir durante el ejercicio económico respectivo(...) En el caso de los recursos pertenecientes a JAPDEVA, la norma dispone un traslado automático de los fondos, con prescindencia de las respectivas modificaciones presupuestarias, que es

justamente el requisito constitucional para efectuar la erogación de los fondos...”¹⁰

10. Principios presupuestarios. Principios de unidad y universalidad.

“(…) la actividad financiera del Estado debe reflejarse en un solo documento (principio de unidad), lo que confiere claridad y orden en el manejo de las finanzas públicas y posibilita su efectivo control. Por su parte, el principio de universalidad presupuestaria exige que la totalidad de ingresos y gastos estén contemplados en el presupuesto, por lo que no caben movimientos de fondos extrapresupuestarios, que es justamente lo que autorizan las normas cuestionadas: la disposición de fondos propiedad de JAPDEVA se ejecuta sin que tal gasto haya sido contemplado en el documento presupuestario aprobado por la Contraloría y por consiguiente se convierte en un gasto no autorizado. La entrada de estos recursos a una cuenta propiedad del Ministerio de Trabajo, sin que se incorporen debidamente al fondo común del Estado, para luego disponer de ellos con base en la modificación a la Ley de Presupuesto de la República, necesariamente quebranta el principio de universalidad, por lo que el legislador ha irrespetado el régimen de la Hacienda Pública previsto a nivel constitucional, lo que ciertamente invalida las normas en cuanto a estos extremos.”¹¹

11. Principios presupuestarios. Competencia CGR. Principios. Sobresueldos.

“Único.- DE LA IMPROCEDENCIA DE LA GESTIÓN EN RAZÓN DEL OBJETO. El gestionante cuestiona la constitucionalidad de los artículos 6, 11 y 17 de la

¹⁰ Sala Constitucional, voto N.º 2000-5500 de las catorce horas treinta y tres minutos 05 de julio de 2000

¹¹ Sala Constitucional, voto N.º 2000-5500 de las catorce horas treinta y tres minutos 05 de julio de 2000

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por estimar que atentan contra las atribuciones constitucionales conferidas al Poder Ejecutivo en los incisos 3), 8), 10) y 15) del artículo 140, y a ese órgano constitucional, en violación de los artículos 9, 11, 121 incisos 11) y 15), 183 y 184 de la Constitución Política, al sustentar la actuación de la Contraloría General de la República para que ésta abandone la esencia de sus funciones y entre a analizar la oportunidad, conveniencia o motivos por los que el Poder Ejecutivo estableció la condición de disponibilidad en el ejercicio del cargo. Alega que la Institución sí puede ejercer control de legalidad pero no de discrecionalidad, ya que no está constitucionalmente facultada para coadministrar, y es lo que hace al cuestionar la acción de la administración activa, función que es especializada y técnica. Sin embargo, tanto del escrito de interposición de la acción como del libelo de invocación de inconstitucionalidad aportado, se concluye claramente que lo impugnado no son tales disposiciones normativas, sino más bien el pronunciamiento de la Contraloría General de la República que negó el pago de sobresueldo de los accionantes, en tanto estimó que eran funcionarios que estaban incluidos en el programa 302 y el sobresueldo solicitado en el programa 455. Lo anterior, por motivar su impugnación en consideraciones de cuándo fueron nombrados los accionantes, en cuál proyecto, las funciones que se les atribuyeron, responsabilidades que tenían y la normativa al amparo de la cual se hicieron tales nombramientos; y no hay una sola consideración respecto de las normas supuestamente impugnadas. Es más, en el propio libelo de interposición de la acción, alega: / "Debemos destacar que la Contraloría General está

ignorando, por falta de aplicación, las normas constitucionales indicadas ut supra, así como dos leyes, dos Decretos Ejecutivos y actos de aplicación particular, que son total y absolutamente legítimos y por ende, esa conducta del Ente Contralor es inconstitucional e ilegal, porque los órganos de fiscalización solo pueden controlar la legalidad pero no pueden entrar en la oportunidad o conveniencia administrativa, o mérito de un acto resolutivo de la Administración activa. (Al efecto véanse los artículos 180, 181 y 183 de la Constitución Política)" (folio 11 del expediente); / con lo que se está refiriendo a las leyes que sustentaran el pago del sobresueldo solicitado de los nombramientos de los accionantes, que son: Ley 7123, Ratificación de los contratos y préstamos destinados al financiamiento del Programa Nacional de Rehabilitación de Carreteras, las partidas presupuestarias correspondientes para respaldar la actuación administrativa: publicadas en el Alcance número 39 de la Gaceta número 229, del cuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, en el Título 112, Programa 455, que se refiere al proyecto Ciudad Colón Orotina, Contrapartida Ley número 7125, Unidad Ejecutora, División de Obras Públicas, Registro Contable 112-445, y el documento de la Dirección General Financiera del Ministerio de Obras Públicas y Transportes del Presupuesto de 1994, identificado como anexo 3B, denominado "Control del Detalle de Egresos por Subpartidas Programa 455: Carretera Ciudad Colón Orotina, Contrapartida Préstamo BID-530/OC-CR Convenio de Reajuste Estructural II; decreto ejecutivo número 19.333-H, de cuatro de mayo de mil novecientos ochenta y nueve y decreto ejecutivo número 19.578-MOPT, de siete de mayo de mil novecientos

noventa; y nombramientos efectuados al ingeniero Acosta Herrera como Director de la Gerencia del Proyecto a partir del veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y tres, y a los ingenieros Suárez Mejido y Martínez Cordero por oficio del trece de abril de mil novecientos noventa y siete (folios 4 y 5 del expediente). Asimismo, en el libelo de invocación en el asunto previo dice: / "DÉCIMO QUINTO: [...] Ese pronunciamiento atenta contra las atribuciones constitucionales contenidas en los incisos 3), 8), 10) y 15) del Artículo 140 de la Carta Magna. El Ente Fiscalizador si bien puede ejercer control de legalidad respecto de los actos públicos, no puede Administrar pues esta facultad escapa completamente a la razón de ser de un Órgano de Fiscalización o Control de la Hacienda Pública. En razón de lo anterior alegamos expresamente la inconstitucionalidad de los artículos 6, 11 y 17 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de la República del 26 de agosto de 1994, en cuanto al amparo de esas normas legales pretende ejercer la competencia de Administrar o mejor, sustituirse a las potestades de los poderes de la República y de la Administración Pública in toto.-" / En virtud de lo anterior es que la acción resulta improcedente, por cuanto al ser más bien lo impugnado la resolución de la Contraloría General de la República, en cuanto niega el pago de sobresueldos que supuestamente corresponden a los accionantes con fundamento en su nombramiento, lo pretendido en última instancia es que en esta sede se revise la actuación de ese órgano constitucional, y en consecuencia, dicho fallo, lo que escapa de la competencia asignada a esta Jurisdicción por disposición constitucional -artículo 10- y legal -artículos 1.º y 2.º- de la Ley de la Jurisdicción

Constitucional, pretensión que efectivamente debe dilucidarse en la vía ordinaria, ya que la única instancia competente para determinar la procedencia o no de un pago con ocasión de un nombramiento público lo es la Contraloría General de la República, en su condición de fiscalizadora de la hacienda pública, lo cual compete determinar las partidas de cada pago que pretenda hacer el Estado, por lo que al tenor de lo dispuesto en el artículo 9, párrafo primero, procede rechazar de plano la acción.

Los anteriores principios del presupuesto nos dan una luz de cómo en nuestra legislación constitucional y ordinaria están debidamente establecidos los parámetros que se deben seguir para la presentación, aprobación y puesta en marcha del Proyecto de Presupuesto de la República una vez transformado en Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el periodo que corresponda; es decir, se establece la seguridad jurídica de la forma y aprobación del erario público.

Título Tercero
Rentas con Destino Específico y sus repercusiones en el desarrollo
progresivo

El punto clave está en determinar si al poner un destino específico a un impuesto, se están invadiendo potestades del legislador presupuestario, o si por el contrario, este está sometido al primero aun en esa materia. Crear un impuesto y asignarle un destino específico, y que el legislador presupuestario está obligado a respetar ese destino, salvo en los casos regulados en el artículo 180 párrafo tercero de la Constitución Política; es decir, cuando haya que satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública, o bien, que por ley ordinaria se elimine el impuesto o se modifique su destino.

Capítulo Primero

Sobre la existencia de rentas con destino específico

La Sala Constitucional ya ha tenido la oportunidad de referirse al tema de las leyes tributarias que vinculan la totalidad o parte de los ingresos que vayan a ser obtenidos por el cobro de dichos tributos. Así, en sentencia N.º 4528-99, de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos del quince de julio de mil novecientos noventa y nueve, determinó la constitucionalidad de los ingresos con destino específico, en los términos siguientes:

"(...) se estima necesario dejar constancia expresa de que en esta sentencia, se ha cambiado el criterio contenido en las resoluciones 7598-94 (considerando XII), 5754-94 y 4907-95, en el sentido siguiente: a) La Ley de Presupuesto tiene una relación de instrumentalidad con respecto a la ley ordinaria preexistente, por lo que, se encuentra subordinada a aquella de tal forma que no puede modificarla y debe más bien asegurar su actuación. En tratándose de impuestos nacidos por ley ordinaria para la satisfacción de un fin determinado (impuestos con destino específico), el legislador presupuestario no puede cambiar su destino, ni por ley de puesto y mucho menos por normas de rango inferior, y únicamente puede hacerlo modificando la ley ordinaria ya sea para eliminarlo por ya haberse satisfecho el fin para el cual nació, o bien para variar su destino. Los destinos específicos creados por norma de rango constitucional, sólo pueden ser variados por norma del mismo rango. Queda a salvo lo dicho en cuanto a los casos de guerra, conmoción interna y demás supuestos regulados en el artículo 180 de la Constitución Política. En consecuencia, se pueden hacer variaciones

entre partidas de un mismo programa, mediante ley de presupuesto, siempre y cuando se traten de ingresos ordinarios que no tienen un destino específico predeterminado por ley ordinaria; b) el principio de caja única, sí tiene rango constitucional, y se refiere a la existencia de un sólo centro de operaciones con capacidad legal para recibir y pagar en nombre del Estado; c) en cuanto a los recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales, porque el legislador constituyente hizo la salvedad expresa de que si se permitiera su existencia sin que la doctrina imperante se le pudiera aplicar con rigidez a esa materia (...)"

Como bien se expresa en la misma resolución, este tipo de normas legales que asignan un destino específico a ciertos impuestos:

"(...) son de carácter excepcional con respecto a la globalidad de ingresos que percibe el Estado, representando un porcentaje que no pone en peligro sus potestades de proponer la dirección de las finanzas públicas y de la priorización en la satisfacción de las necesidades sociales. En todo caso, no se ha demostrado que el porcentaje de ingresos con destino prefijado, sea tal que ponga en peligro el equilibrio de poderes, por afectación de las potestades constitucionales del Poder Ejecutivo en esta materia."¹²

¹² Sala Constitucional, Sentencia N.º 4528-99.

De lo anterior descrito, rescatamos que estos ingresos con destino específico el ejecutor del presupuesto no puede variar su destino, ni por una ley ordinaria, decreto o directriz, solamente podrá hacerse de la forma como fueron creados, por medio del legislador; además, el porcentaje de estos destinos específicos no afecta en gran escala la aplicación del erario público y la forma de gastarlo, ya que el porcentaje es mínimo con respecto a la totalidad de tributos que dispone el Estado para la distribución del gasto de acuerdo con el presentación de los presupuestos de los entes públicos en general.

Podemos enunciar los impuestos con destino específico que según nuestro criterio se consideran más relevantes del total existentes; entre ellos encontramos:

Del Impuesto de la Renta: El 7% de lo recaudado se gira al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) Ley N.º 7648.

Del Incremento Timbre Educación Y Cultura: Se traslada el 100% al Ministerio de Cultura, Programa Bibliotecas Públicas.

Impuesto a la Propiedad de Vehículos: Se traslada un 50% de lo recaudado al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) Ley N.º7798.

Ley de Impuesto sobre la Ventas: Se traslada un 20% de lo recaudado Asignaciones Familiares. Un 2% de lo recaudado al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

Impuesto específico de consumo (Licores y Cigarrillos, Ley N.º 7972): En forma prorrateada se distribuye al Consejo Nacional Adulto Mayor (CONAPAN), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Instituto Sobre Alcoholismo y

Farmacodependencia (IAFA), Cruz Roja, Consejo Nacional de Rehabilitación (CONREE), Fundación Ayudamos para Ayudar, Fundación Mundo de Oportunidades, CCSS (Régimen no Contributivo), Fondo Niñez y Adolescencia, Ministerio de Educación Pública, Patronatos Escolares.

Impuesto Único sobre los Combustibles (Ley N.º 8114): Se traslada un 30% al fondo total del CONAVI (estos a su vez se distribuyen en: 75% a favor del CONAVI, 25% a favor de las Municipalidades). A la Cruz Roja ϕ 1.000,0 millones se calculan de acuerdo con la inflación esperada. Y se traslada un 3.5% al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).

Impuesto del 1% Sobre el Valor Aduanero de Mercancías (Ley N.º 6966): Se traslada en 33,3% de lo recaudado al Consejo Técnico de Asistencia Médico-Social (CTAMS: CEN-CINAI).

Impuesto Derechos Consulares: De lo recaudado por este impuesto el 33,3% le corresponde al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS, Ley N.º 6955).

Impuesto sobre Derecho de Exportación de Banano: El 100% se traslada a las Municipalidades de Zonas Productoras (Ley N.º 7313).

De las Instituciones Públicas de Servicio (INA-Ley No. 7372. FODESAF): Se destina un 100% de lo recaudado a las Juntas Administrativas de Colegios Técnicos-Profesionales. Un 3% del presupuesto de FODESAF, le corresponde al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).¹³

¹³ Fuente: Unidad de Ingresos y Presupuestos Plurianuales, Dirección General de Presupuesto Nacional.

Capítulo Segundo

Ente recaudador y girador del recurso específico

Anteriormente, la recaudación, administración y distribución de la renta pública en Costa Rica estaba a cargo de Tesorería General de Hacienda del Estado, creado en 1825 por la Asamblea Constitucional del Estado Libre de Costa Rica.

El 14 de octubre de 1825, fue creado, por Decreto Ejecutivo LV, con el nombre de TESORERÍA GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO. El 25 de octubre de 1825, se modifica su nombre por DIRECCIÓN GENERAL DE HACIENDA.

En el año 1948, como resultado de modificaciones a sus objetivos y funciones, se cambia su nombre de Cartera de Economía y Hacienda por MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA.

En 1966, la Dirección General de Estadística y Censos, y la Dirección General de Integración Económica se separaron de la Cartera de Economía y Hacienda, lo que motiva a cambiar el nombre por el que actualmente conocemos: MINISTERIO DE HACIENDA.

Misión, Visión y Valores del Ministerio de Hacienda

Asegurar a la sociedad costarricense la efectiva y justa recaudación y captación de los recursos financieros, indispensables para satisfacer sus necesidades y obligaciones; así como, mediante su adecuada asignación, contribuir con eficiencia y transparencia al desarrollo económico y social del país.

Seremos una institución líder, con tecnología de punta y una sólida integración a lo interno, generando confianza en los costarricenses mediante un desempeño eficiente y la definición de una política fiscal sostenible.

Excelencia, compromiso, honestidad, trabajo en equipo.

El Ministerio de Hacienda es el órgano que en la estructura administrativa de la República de Costa Rica cuida básicamente, de establecer y ejecutar la política Hacendaria.

La legislación vigente establece que compete al Ministerio de Hacienda cuidar de los siguientes asuntos:

- Política y administración tributaria y aduanera, fiscalización y recaudación;
- Administración financiera y del presupuesto, control interno, y contabilidad pública;
- Administración de las deudas públicas interna y externa;
- Administración patrimonial;
- Negociaciones económicas y financieras con gobiernos y entidades nacionales, extranjeras e internacionales;
- Velar por la correcta y eficiente recaudación de todos los impuestos, tasas, contribuciones, producto del uso de la propiedad fiscal y, en general, de todos los ingresos públicos;
- Coordinar los aspectos fiscales con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia fijadas por el Banco Central de Costa Rica;

- Dirigir y coordinar dependencias del propio Ministerio y sus relaciones con los sectores público y privado;
- Minimizar el déficit fiscal mediante una mejor recaudación, la racionalización del gasto y una mayor flexibilidad en su asignación.

Es por esto que el Ministro de Hacienda, al rendir su informe, aduce que este tipo de leyes que establecen rentas con destino específico le imprimen una rigidez inconveniente al presupuesto de la República, toda vez que la Constitución otorga competencia al Poder Ejecutivo para distribuir los ingresos, de conformidad con las necesidades imperantes en el ejercicio económico respectivo, de manera que se debe contar con la flexibilidad suficiente como para distribuir los recursos de modo que puedan satisfacerse en la medida de lo posible la totalidad de las necesidades de la colectividad.

Capítulo Tercero

Los Destinos Específicos cuya omisión en su giro integro se impugnan

3.1 A modo de ejemplo, podemos citar lo siguiente: A) Consejo Nacional de Vialidad. En lo referente al fondo para la atención de la red vial nacional, estimó la Sala Constitucional que dentro de los derechos humanos de la cuarta generación figura el derecho al desarrollo de los pueblos, el cual solamente puede hacerse efectivo si un país cuenta con una infraestructura de comunicaciones terrestres en buenas condiciones, dado que esta constituye piedra angular para el incremento de la producción de bienes y servicios y, desde luego, para su oportuna distribución y comercialización. Debe tomarse en consideración que, de conformidad con el artículo 50 de la Constitución Política, es deber del Estado procurar un mayor bienestar de todos los habitantes y un adecuado reparto de la riqueza; todo lo cual se logra, entre otros factores, con una infraestructura vial en buenas condiciones de funcionamiento.

La Sala Constitucional, en algunas ocasiones, se ha referido a asuntos similares a los que aquí se tratan, en los que se ha discutido la conformidad con el Derecho de la Constitución de las omisiones del Ministerio de Hacienda de girar la integridad de las sumas contempladas en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, por la vigencia de una ley ordinaria que estipula un impuesto con destinos específicos. (Particularmente ilustrativas son las sentencias N.º 2001-02075, de las 08:52 h. de 16 de marzo de 2001 y N.º 2001-02547, de las 14:41 h. de 3 de abril de 2001, atinentes, la primera, a la

asignación de los recursos contemplados en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia y en el artículo 185 del Código de la Niñez y la Adolescencia y, la segunda, sobre los recursos contemplados en la Ley N.º 7372, respecto de los Colegios Técnicos Profesionales. Así, en la sentencia N.º 2001-2075).

3.2 Vínculo de los giros de los recursos y el desarrollo progresivo

Los Derechos Fundamentales, en muchas ocasiones recogidos en la parte dogmática de las constituciones, conforman la base y el presupuesto del entero ordenamiento jurídico, anteceden al Estado, tienen fundamento en la intrínseca dignidad de toda persona humana, vinculan fuertemente a los poderes públicos y como tales están dotados de una superlegalidad constitucional. En el marco de cualquier Estado constitucional, la soberanía popular y el legislador democrático están limitados por los derechos fundamentales. Los derechos fundamentales vinculan, negativa y positivamente, al legislador. En un sentido negativo, debe respetarlos para lograr su plena efectividad; esto es, funcionan como una barrera o un límite. En un sentido positivo, los derechos fundamentales son para el legislador constituido un mandato, un principio rector o un programa, por lo que debe desarrollarlos y configurarlos pero con respeto de su contenido esencial; esto es, del núcleo mínimo e indisponible –límite de límites– de cada uno de estos. El legislador constituido al desarrollar los derechos fundamentales debe velar por su progresiva intensificación y extensión de su eficacia y, en general, por su plena efectividad, para evitar cualquier regulación regresiva y restrictiva.

La garantía de la progresiva efectividad de los Derechos Fundamentales se encuentra plasmada de forma clara y precisa en varios instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en su artículo 28 preceptúa que “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” y, para el caso de los Derechos económicos, sociales y culturales, el ordinal 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económico y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales (...)”. Este Tribunal Constitucional tiene la misión atribuida por la propia norma fundamental de optimizar los derechos fundamentales, procurando que cobren realidad y efectividad por medio de una hermenéutica expansiva y extensiva de su contenido y modos de ejercicio y, sobre todo, dándoles preferencia a las interpretaciones de estos que procuren su eficacia más fuerte. Esta Sala Constitucional es la llamada a custodiar y tutelar los Derechos Fundamentales, puesto que sin tutela judicial o garantías procesales no hay derechos fundamentales. Debe tomarse en consideración que en el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, las administraciones públicas, lejos de cumplir un rol pasivo o de limitación tendiente a propiciar, única y exclusivamente, el ejercicio individual de los derechos fundamentales, tienen un deber prestacional y asistencial, en aras de

procurarles a todas las personas que conforman la comunidad una esfera vital mínima y, desde luego, de erradicar todos los obstáculos e impedimentos para el logro de una igualdad real y efectiva entre éstas. Ese deber les impone a los órganos y entes públicos que componen la organización administrativa prestar, según los principios de la igualdad, universalidad, continuidad, eficiencia y eficacia, una serie de servicios públicos indeclinables y, por consiguiente, asumir una actitud positiva y proactiva frente a los administrados. Desde esta perspectiva, en la medida en que los destinos tributarios específicos estén orientados a desarrollar, fortalecer y actuar los derechos fundamentales, sobre todo los de prestación, resultan sustancialmente conformes con el Derecho de la Constitución. Este, desde luego, es un extremo casuístico que esta Sala debe ir definiendo por medio del análisis y estudio de cada caso en particular y, en general, de su jurisprudencia.

Capítulo Cuarto

La Ley Presupuestaria que no respete un Destino Específico establecido en la Ley Ordinaria es inconstitucional

Siguiendo la misma línea de argumentación, las leyes de Presupuesto Nacional, cuando hacen caso omiso de las leyes ordinarias que establecen destino específico a ciertos ingresos fiscales, han sido declaradas inconstitucionales. Al respecto, la resolución 99-09317 que resuelve la Consulta Facultativa de Constitucionalidad sobre el proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2000, señaló respecto de los fondos de INFOCOOP y los fondos del IDA e IFAM:

Finalmente, se alega que el proyecto de ley de presupuesto adolece del vicio de inconstitucionalidad por omisión, pues la Ley N.º 3021 y su reforma la Ley N.º 6820 establecen que un porcentaje de lo recaudado por concepto de impuesto selectivo de consumo debe destinarse al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, pero en el proyecto de presupuesto no se respeta. Tal y como afirman los Diputados consultantes, esta Sala, en la sentencia N.º 04528-99 de las 14:54 horas del 15 de julio de 1999 se pronunció a favor de la constitucionalidad de las leyes que establecen impuestos con destino específico, por estimar que la voluntad del legislador constituyente fue no limitar constitucionalmente los impuestos con destino específico. Tales normas no violan los principios constitucionales de unidad de caja, universalidad, exclusividad, no sólo porque su existencia está expresamente autorizada debido a una costumbre o tradición, sino porque el legislador constituyente no quiso que

fueran entendidos en forma rígida cuando se trata de la materia en cuestión, es decir, de la creación de impuestos con destino específico. En todo caso, merece ser aclarado que el principio de unidad de caja es una manifestación contable del principio de universalidad, y que contrario a lo que se ha afirmado, sí tiene rango constitucional, sólo que se refiere a la obligación de que exista una sola caja pagadora del Estado, que es la Tesorería Nacional, lo cual implica a su vez, que todos los ingresos, aún cuando tengan un destino específico, deban ingresar a la universalidad, para ser pagados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución. Existen gran cantidad de precedentes de este Tribunal en los cuales se mantuvo la tesis anterior -sentencias N.º 4606-94, N.º 5399-95, N.º 4681-97 y N.º 4247-98 en el mismo sentido. Incluso en una sentencia más reciente, la Sala se refirió a la posibilidad de que el Instituto de Derecho Agrario y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal perciban los impuestos que crea el proyecto de Ley que se tramita bajo el expediente legislativo No. 12.362, denominado “Creación de impuestos para financiar el Instituto de Desarrollo Agrario y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal”, se señaló que siempre y cuando se entienda que esos impuestos van a la universalidad del presupuesto, manteniendo su destino específico, no existe inconstitucionalidad alguna. En lo que interesa se dijo:

“(…) la Sala es del criterio de que si bien es cierto que la potestad impositiva está reservada a la ley, de modo que el poder de gravar no puede ser suprimido, delegado ni cedido, la gestión meramente recaudatoria (que consiste, en síntesis, en la actividad administrativa que se despliega para la realización de los

créditos tributarios), puede ser encargada por ley a instituciones descentralizadas -del tipo de las citadas en el proyecto-, que, en consecuencia, quedan habilitadas para percibir impuestos. En la medida en que el artículo 6 del proyecto simplemente procure esa habilitación, no hay quebranto de la Constitución. Ahora bien: si de acuerdo con el artículo 176 de la Constitución el presupuesto nacional ha de comprender todos los ingresos probables de la administración pública, lo que hace referencia a una previsión o cálculo de ingresos que permite al legislador estar en situación de conocer la magnitud previsible del rendimiento de impuestos nacionales, como los que crea el proyecto, estos últimos deben cumplir el ciclo presupuestario, y, para que esto sea posible, necesariamente han de ingresar a la contabilidad a que el artículo 185 de la Constitución se refiere y sumarse a la previsión de ingresos que menciona el artículo 176. _En tanto no soslaye el artículo 6, en su interpretación y concreta aplicación, este camino impuesto por la Constitución, lo que en él se dispone no es inconstitucional.” (3968/98)

De lo anterior, se desprende claramente que el legislador presupuestario no puede variar el destino de los fondos a los que el legislador ordinario señaló uno previamente. Asimismo, que en cumplimiento del principio de caja única, que se desprende del artículo 185 de la Constitución, tales recursos deben ser incluidos en el Presupuesto Ordinario de la República. En cuanto al objeto de la consulta de los señores Diputados, se constata que el artículo 4 párrafo segundo de la Ley N.º 3021 dispone:

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

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

Según se desprende del proyecto aprobado por la Comisión de Recursos Hacendarios, la autorización de los egresos no ha sido incluida en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2000, por lo que se evacua la consulta en el sentido de que, de no incluirse en la Ley de Presupuesto antes de su aprobación definitiva, se produciría un incumplimiento de la voluntad del legislador ordinario, establecida en la ley de comentario, y del artículo 185 de la Constitución Política, en los términos explicados. En otras palabras, la Sala entiende que de aprobarse el proyecto de ley consultado sin la inclusión de las partidas presupuestarias que detallen el monto de los recursos recaudados con base en la Ley 3021 y su destino -financiación del presupuesto anual de gastos corrientes del INFOCOOP- sería inconstitucional.

Asimismo, la resolución 00-10136 sobre una consulta facultativa de constitucionalidad sobre el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el 2001 igualmente en cuanto a los fondos de INFOCOOP, dijo:

"Finalmente, se consulta si el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico del 2001 es inconstitucional, por la falta de inclusión de la totalidad

de los recursos que corresponden al Institucional Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) por el destino específico de la Ley 3021 y sus reformas. De conformidad con lo que la Sala ha resuelto en casos semejantes, es inconstitucional no incluir en el Presupuesto de la República, los recursos financieros específicos creados por una ley de naturaleza tributaria, precisamente porque se violan los derechos derivados del valor vinculante de la norma legal para el legislador mismo, porque se altera la autonomía plena del ente público al que están dirigidos los recursos y porque se le estaría dando a los fondos públicos un destino distinto del que le ha fijado previamente la ley.”

De lo dicho, es claro el criterio de la Sala en cuanto a considerar inconstitucionales las leyes de Presupuesto Nacional que no respeten los destinos de impuestos específicos, contemplados en leyes ordinarias a determinados fondos o instituciones.

Capítulo Quinto

Situación Actual de los Recursos con destino específico y sus giros

5.1 En el transcurso del tiempo, tomando como base los años 2006 y 2007, ante la Sala Constitucional se han presentado varios recursos contra el Ministerio de Hacienda, por la falta del giro de recursos por los impuestos con destino específico, donde se argumenta que proyectos, actividades, funciones, atenciones, entre otras, se han visto afectados por la falta de recursos líquidos para hacer frente a tales situaciones, violentando así los derechos fundamentales de las instituciones o las que por ley se les han asignado en su principales funciones y con ello al usuario beneficiario del servicio.

Procedamos pues a hacer mención de algunos recursos presentados ante la Sala Constitucional, argumentación, exposición de motivos del Ministerio de Hacienda y sentencia de la Sala Constitucional:

A- Expediente 04-013224-0007-CO; Resolución 2007-00351; SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las trece horas del doce de enero del dos mil siete.

OBJETO DEL RECURSO. El recurrente interpuso el amparo porque el Ministerio de Hacienda omite presupuestar, para el año 2005, los recursos que, de conformidad con el artículo 20 de la Ley N.º 7798 y 5 de la Ley N.º 8114, le corresponden al Consejo Nacional de Vialidad.

SOBRE EL FONDO. En este amparo no se debatieron cuestiones de hecho. El recurrente sostiene que el Ministerio de Hacienda no ha girado al Consejo

Nacional de Vialidad todos los fondos que, de conformidad con las normas indicadas, le corresponden. En particular no lo hará —dijo el recurrente al interponer el recurso— para el año 2005. La Ministra de la Presidencia y el Ministro de Hacienda lo aceptan. A su juicio, no hay posibilidad de hacerlo y, además, las disposiciones que fijan tal obligación son inconstitucionales.

-La Ministra de la Presidencia, y el Ministro a.í. de Hacienda rinden el informe requerido. Manifiestan que, en efecto, el Poder Ejecutivo no está materialmente en posibilidad de girar todos los recursos a CONAVI. Consideran que las normas que disponen el destino específico son inconstitucionales —y así pide a la Sala que las declare—, pues, al dictarlas, la Asamblea Legislativa no creó la fuente de financiamiento. La decisión es contraria al principio de separación de poderes y al principio de equilibrio financiero.

SOBRE EL CASO CONCRETO. En este amparo se impugna de nuevo la omisión de girar todos los recursos. Al momento de interponerse el amparo N.º 01-000812-0007-CO, resuelto por la sentencia ampliamente citada, no había entrado en vigencia la Ley N.º 8114. Sin embargo, por tratarse del mismo supuesto, la fijación del destino de un tributo a favor del Consejo Nacional de Vialidad, las razones exteriorizadas entonces son plenamente aplicables al nuevo amparo. El recurrente acusa además incumplimiento de esa sentencia y de otra también dictada por este Tribunal. Sin embargo, tal reclamo debe plantearse en los respectivos expedientes donde recayeron las resoluciones. Como corolario de lo expuesto, se impone declarar con lugar el recurso.

B- Expediente 06-010344-0007-CO; resolución N.º 2006-015921; SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciocho horas y treinta y cinco minutos del treinta y uno de octubre del dos mil seis.

OBJETO DEL RECURSO. El Presidente de la Asociación de Desarrollo Integral de San Francisco de Agua Caliente de Cartago, interpone recurso de amparo contra el Ministerio de Hacienda y manifiesta que a pesar de que la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que se debe girar el 2% anual del impuesto a las Asociaciones de Desarrollo Integral, lo cierto del caso es que el Ministerio de Hacienda no cumple con ello pues se gira solamente el 0,50% o 0,66%. Añade que en el caso concreto de la Asociación que representa, ello implica que no pueden atender sus responsabilidades con el CEN-CINAI local, con el EBAIS, gimnasio y espacios deportivos, responsabilidades en el manejo ambiental, cultural, social, etc. Considera vulnerados los derechos de su representada y por ello pide la estimación del recurso.

-El Ministro de Hacienda no comparte las afirmaciones del recurrente por cuanto es imposible, dentro de las posibilidades actuales de las finanzas públicas, girar en su totalidad la transferencia a la que se refiere el recurrente pues esta no cuenta con una fuente de financiamiento real. Señala que ello es así porque al promulgarse las leyes que establecieron esta transferencia del Impuesto sobre la Renta a favor de las asociaciones de desarrollo (Leyes N.º 3859 del siete de abril de mil novecientos sesenta y siete; N.º 4890 del dieciséis de noviembre de

mil novecientos setenta y uno y N.º 6963 del treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cuatro), se acudió a la recaudación proveniente del Impuesto sobre la Renta que ya estaba establecido y cuyos ingresos ya tenían un destino pues en su totalidad se utilizan para costear el fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. Agrega que igual situación se presenta con la mayoría de los destinos específicos que, por lo general, al crearse redistribuyen los impuestos que ya existen. Indica que con tal proceder se deja en indefensión al Poder Ejecutivo al desfinanciar los gastos que este debe presupuestar. Señala que esta situación se agrava ante la imposibilidad de crear nuevos ingresos y con ello ese Poder se ve obligado a incumplir con los cometidos constitucionales y legales que implica sostener un Estado en general. Manifiesta que ese Ministerio considera que la creación de destinos específicos acudiendo a la redistribución de impuestos ya existentes, infringe los artículos 9, 122, 176, 177, 179 y 180 de la Constitución Política y con ello se produce un quebranto al adecuado funcionamiento del Gobierno de la República, que exige que las competencias otorgadas por la Constitución Política a cada uno de los Supremos Poderes, sean respetadas ya que para que estas sean realmente efectivas, los órganos a los que se aplican deben ubicarse en condiciones de igualdad, sin prevalencia de uno sobre otro, de forma tal que la función asignada a cada cual, según su especialidad, pueda ser desarrollada conforme a la Constitución y a la Ley. Recuerda que el Presupuesto Ordinario y los Extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado y el ejercicio de la facultad de

aprobación del Presupuesto Nacional debe estar aparejada al hecho de que para crear obligaciones con cargo al Tesoro Público se debe contar de previo con la aceptación por parte del Poder Ejecutivo y en caso de tratarse de aumentar los egresos propuestos por este último, se deben señalar los nuevos ingresos con que se financiarán esos montos o inclusiones. Indica que en el caso del destino específico contemplado en el numeral 19 de la Ley N.º 3859 del siete de abril de mil novecientos sesenta y siete y sus reformas, se establece el giro del dos por ciento del Impuesto sobre la Renta al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad para las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad o Integral, se debió haber seguido el procedimiento que señalan los artículos 122 y 179 de la Constitución Política; es decir, indicar los “nuevos ingresos” que habrían de cubrir esta asignación; ello, con el fin de evitar tomar los recursos que ya el Poder Ejecutivo tenía comprometidos y, por ende, presupuestados para cumplir con sus obligaciones en los documentos presupuestarios formulados conforme a las posibilidades reales de los ingresos con que estima contar para atenderlos; ello no solo por respeto al principio de equilibrio, sino, también, por las consecuencias que una actuación de este tipo podría traer a la economía del país. Manifiesta que dentro de la realidad de las finanzas públicas, se ha venido cumpliendo con los mandatos del Tribunal Constitucional para girar este tipo de transferencias, pero con un presupuesto con muy poco margen de maniobra como es el Presupuesto Nacional pues son muy pocos los recursos de que se puede disponer. Añade que un ejemplo de ello es el Presupuesto del dos mil cinco, donde para solventar el giro de recursos

a las municipalidades con base en un recurso de amparo, se tuvo que recurrir a los escasos recursos que se tenían, dejando sin contenido presupuestario otras transferencias. Señala que de acuerdo con este esquema el Poder Ejecutivo es el más interesado en tener los recursos suficientes para cumplir con todas las obligaciones; sin embargo, no depende de él la creación de nuevas fuentes de financiamiento, sino de la Asamblea Legislativa. Manifiesta que el incumplimiento de los numerales constitucionales 122 y 179 de la Constitución Política, entre otros, en el proceso de elaboración de las leyes, conlleva grandes consecuencias para la gobernabilidad económica y administrativa del país pues cuando se aumentan los gastos con cargo al Presupuesto Nacional, específicamente en impuestos ya existentes, sin crear realmente las nuevas fuentes de financiamiento que han de cubrirlas, se generan distorsiones en la planificación financiera formulada por el Poder Ejecutivo. Indica que en el caso del destino específico para el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, no se creó la fuente sino que más bien se tomaron los recursos que ya estaban destinados del Impuesto sobre la Renta para atender diversas obligaciones constitucionales y legales, entre ellas el financiamiento de la educación superior. Señala que, de esta forma, el Poder Ejecutivo se enfrenta con la imposibilidad de girar la totalidad de esos recursos y así se lo ha hecho saber a la Sala Constitucional en diversos informes, así como a la Asamblea Legislativa en los proyectos de presupuesto de los años dos mil cinco, dos mil seis y dos mil siete. Agrega que no existe en este momento, para el Ministerio de Hacienda, otra forma de asignar los gastos del Estado pues con un presupuesto que cada vez

se torna más rígido, el margen de maniobra es ínfimo, debido a la insuficiencia de recursos públicos en relación con la gran demanda de gastos que implica sostener un Estado en general. Señala que esta escasez no permite elaborar un presupuesto de gastos que satisfaga totalmente todas las necesidades de la colectividad o pueda cumplir adecuadamente con las obligaciones casi ilimitadas impuestas por la Constitución y las Leyes. Señala que nadie está obligado a lo imposible y sencillamente el Estado costarricense no dispone de los recursos que le permitan pagar la totalidad de los montos establecidos en las obligaciones señaladas en las leyes como es el caso del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y en última instancia, las Asociaciones de Desarrollo Integral. Añade que teniendo en consideración que los recursos en cuestión provenientes del Impuesto sobre la Renta carecen desde un principio de fuente de financiamiento, el Ministerio, atendiendo la realidad de las finanzas públicas y dentro de sus posibilidades, presupuestó en la Ley N.º 8490 o Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del dos mil seis, la suma de doscientos ochenta y ocho millones que están a la espera de ser girados según las planillas que se estén presentando para ellos de acuerdo con el mecanismo indicado. Señala que para el giro de tales recursos, se debe seguir todo un procedimiento para el cual resulta indispensable la planilla que al efecto presente el Ministerio de Gobernación; cartera de la cual depende el Consejo en mención y para ese efecto, el artículo 47 de la Ley N.º 8131 estableció al desconcentración de la ejecución del Presupuesto de la República en procura de lograr la agilidad necesaria en ese proceso. Indica que todas las

Asociaciones de Desarrollo Integral deben cumplir con la calificación de idoneidad prevista en las circulares emitidas al respecto por la Contraloría General de la República, a efectos de que se les gire el dos por ciento correspondiente del Impuesto sobre la Renta. Finaliza solicitando que se declare sin lugar el recurso.

SOBRE EL CASO EN CONCRETO. En este asunto es claro que la omisión del Ministerio de Hacienda de girar las sumas contempladas en la Ley del Impuesto sobre la Renta al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad para las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, vulnera los derechos fundamentales de las personas a las que se dirige el trabajo de esas asociaciones de desarrollo, las cuales son los destinatarios finales de tales recursos. Además, tratándose de los recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales; así como también el principio de anualidad del presupuesto no puede servir de excusa al Ministerio de Hacienda para dejar de girar las cantidades que ha percibido con destino específico. En virtud de lo expuesto, lo procedente es declarar con lugar el amparo, ordenándose al Ministro de Hacienda que tome las medidas pertinentes, a fin de entregar los dineros que por concepto de destinos específicos deben al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad para las Asociaciones de Desarrollo Comunal. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se previene a los servidores recurridos no incurrir en

el futuro en los actos u omisiones que dieron mérito a la acogida del amparo. Se declara con lugar el recurso. Se ordena al Ministro de Hacienda, o quien en su lugar ocupe ese cargo, que en forma inmediata debe tomar las medidas necesarias para que se giren los recursos.

C- Expediente 06-005624-0007-CO; resolución. N.º 2006-14537; SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diez horas y veintidós minutos del veintinueve de septiembre del dos mil seis.

OBJETO DEL RECURSO. El recurrente interpone recurso de amparo contra el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo Nacional de Vialidad y la Contraloría General de la República y manifiesta que en el artículo 9.º de la Ley N.º 7088 se establece el impuesto a la propiedad de vehículos, y por el artículo 20 de la Ley N.º 7798, se regula la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesía y puentes de la red vial nacional, y asimismo se crea el fondo para la atención de dicha red vial, el cual está constituido entre otros por los siguientes tributos, ingresos y bienes: el monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los ingresos recaudados por el impuesto a la propiedad de vehículos, previsto en el artículo 9.º de la Ley N.º 7088 supracitada, así como por el producto de los peajes sobre puentes y vías públicas, no sujetos a concesiones de obra pública, y por las multas por infracción de las normas sobre pesos y dimensiones de automotores. Que la ley que crea el Consejo Nacional de Vialidad establece que son su objetivo todo el conjunto de actividades destinadas a preservar, en forma continua y sostenida,

el buen estado de las vías, de modo que se garantice un servicio óptimo al usuario. Que también está entre las obligaciones del Consejo, el mantenimiento periódico, definido este como el conjunto de actividades programables cada cierto período, tendientes a renovar la condición original de los pavimentos mediante la aplicación de capas adicionales de lastre, grava, tratamientos superficiales o recarpeteos asfálticos o de secciones de concreto, según el caso, sin alterar la estructura de las capas del pavimento subyacente; asimismo, incluye la rehabilitación, entendida y definida por la Ley de cita, como la reparación selectiva y refuerzo del pavimento o la calzada, previa demolición parcial de la estructura existente, con el objeto de restablecer la solidez estructural y la calidad de ruedo originales. Señala que también está incluida dentro de estas obligaciones, la reconstrucción: definida como la renovación completa de la estructura del camino, con previa demolición parcial o total de la estructura del pavimento o las estructuras de puente, asimismo el mejoramiento: mejoras o modificaciones de estándar horizontal o vertical de los caminos, relacionadas con el ancho, el alineamiento, la curvatura o la pendiente longitudinal, a fin de incrementar la capacidad de la vía, la velocidad de circulación y aumentar la seguridad de los vehículos. Que la falta de mantenimiento y reparación de la red vial, se debe, en parte, al desvío de los fondos aportados por los contribuyentes a fines ajenos a aquellos dispuestos expresamente por las leyes creadas justamente para captar recursos que permitan garantizar el buen estado de las carreteras nacionales y cantorales. Que así, el problema se suscita por cuanto el Ministerio de Hacienda utiliza esos

fondos, que tiene un fin específico, para otros gastos distintos. Que esta situación está avalada por la Contraloría General de la República, en clara infracción del Derecho de la Constitución y en perjuicio del bienestar general. Que a esto se agrega que las autoridades competentes tampoco han actuado de forma pronta, inmediata y eficiente para resolver el problema del grave deterioro de la red vial. Que por todo ello estima que se han infringido los artículos 9, 11 y 41 de la Constitución Política.

-El Ministro de Hacienda dice que el Gobierno que asumió el 8 de mayo pasado se propuso la reparación de las vías públicas del país, para lo que ya firmó varios contratos de mantenimiento vial que durante los próximos 3 años permitirán cumplir con lo propuesto. Sin embargo, cabe resaltar que el Fondo para la atención de la red vial (Ley N.º 7798) nació con fuentes de financiamiento insuficientes. En efecto, ya el Poder Ejecutivo ha hecho ver que la Asamblea Legislativa al dictar con destinos presupuestarios específicos (como las N.º7008, N.º7798 y N.º8114) limita al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones, ya que no crea en realidad nuevas fuentes de recursos, sino que dispone de las que el Poder Ejecutivo tiene presupuestadas para cumplir con sus compromisos. Los destinos específicos son, por consiguiente, inconstitucionales. Por esta razón, el Gobierno está materialmente imposibilitado de girar todos los recursos que disponen las leyes aludidas. En efecto, para el presupuesto del 2006, la situación es la siguiente: mientras que los ingresos corrientes ascienden a 1.473.752,4 millones de colones, el total de gastos es de 2.770.329,3 millones de colones. Dado que los gastos ineludibles por salarios,

pensiones y servicios de la deuda ascienden a 2.253.284,3 millones de colones, hay un faltante, solo para cubrir estos gastos, de 779.531,9 millones de colones que el Gobierno debe financiar con bonos de deuda interna. Por su parte, el monto de los gastos por destinos específicos asciende a 724.959,4 millones de colones (aproximadamente la mitad de los ingresos tributarios), que el Gobierno está imposibilitado de girar en su totalidad. A pesar de eso, como una muestra de buena fe, el Ministerio de Hacienda ha venido girando a través de los años transferencias presupuestarias a diferentes beneficiarios, entre ellos el CONAVI, con fundamento en el artículo 43 de la Ley N.º 8131. Por lo que se mantienen en la caja única del Estado y se giran de acuerdo con la disponibilidad de recursos. Por las razones expuestas, solicita que se declare sin lugar el recurso.

SOBRE EL CASO EN CONCRETO. Por tratarse de los mismos supuestos ya analizados por la Sala, se debe declarar también con lugar este amparo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se previene a los servidores recurridos no incurrir en el futuro en los actos u omisiones que dieron mérito a la acogida del amparo.

D- Expediente 05-006532-0007-CO; Resolución 2006-011761; SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas cuarenta y ocho minutos del once de agosto del dos mil seis.

OBJETO DEL RECURSO. Recurso de amparo interpuesto a favor de la MUNICIPALIDAD de COTO BRUS, contra el MINISTERIO de OBRAS PÚBLICAS y TRANSPORTES, el MINISTERIO de HACIENDA y la TESORERÍA

NACIONAL. Se manifiesta que: a) Según lo dispuesto en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (Ley N.º 8114), corresponde transferir a las municipalidades determinados recursos generados por el impuesto a los combustibles, a efectos de poder mantener y arreglar la red vial cantonal; b) Además, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 17 del "Reglamento al Artículo V, inciso b) de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria sobre la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal", el procedimiento que se debe seguir es que las municipalidades soliciten al Ministerio de Obras Públicas y Transportes que realicen las gestiones pertinentes ante el Ministerio de Hacienda para que se practique el desembolso de los fondos que les corresponde; c) En el caso particular de la Municipalidad de Coto Brus, en setiembre del 2004 la Contraloría General de la República aprobó el Presupuesto Extraordinario 04-2004, y se aprobó la aplicación de determinados recursos provenientes de la mencionada fuente. Sin embargo, a inicios del 2005 la Gestión Municipal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes indicó a la Municipalidad ofendida que ya no podía practicarse el desembolso de esos fondos, pues no se habían presentado una serie de requisitos exigidos por dicho Ministerio para tal efecto; d) El punto es que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes nunca advirtió a la Municipalidad que debía aportar tales requisitos. A ello se agrega la situación de incertidumbre que existió en su momento sobre el giro o no de esos recursos; e) Así las cosas, los recurridos se sirven de dicha situación, así como de su propia omisión, para negarse injustificadamente a girar

montos que de por sí no pueden destinarse a otro fin, en perjuicio claro y directo de los habitantes del Cantón de Coto Brus.

-El Ministerio de Hacienda menciona que el artículo 5.º de la Ley N.º 8114 detalla la manera como se debe efectuar la asignación de recursos a las Municipalidades para la conservación, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la red vial cantonal, con ese fin el artículo 17 del Reglamento a ese artículo (Decreto Ejecutivo N.º 30263) señala que el MOPT se encargará de hacer las estimaciones de los montos por transferir a cada Municipalidad. De conformidad con tales disposiciones en la Ley de Presupuesto Ordinario del 2004 N.º 8398 se presupuestó una transferencia para la Municipalidad de Coto Brus para atender lo dispuesto en la Ley N.º 8114 artículo 5 inciso b) de ¢201.875.559,00 colones. Dicha suma debió girarse a ese ayuntamiento durante el ejercicio económico del 2004, conforme a la programación financiera que realizó la Dirección General de Presupuesto Nacional y la disponibilidad de recursos del Estado. La Proveeduría Institucional del MOPT, acatando lo ordenado en la Ley de Protección al ciudadano N.º 8220, publicó una circular que detalla los requisitos para efectuar transferencias a las municipalidades provenientes de la Ley N.º 8114. El Ministerio de Hacienda, por medio de la Unidad de Transferencias traspasó a la cuenta de la Municipalidad de Coto Brus el total de los montos que le envió en la planilla correspondiente el MOPT. El artículo 12 de la ley N.º 8131 establece que es prohibido girar transferencias a las entidades beneficiarias si no se han incorporado esos recursos en el presupuesto que debe estar aprobado de conformidad con el ordenamiento

jurídico, situación que pareciera ser la de la Municipalidad recurrente, puesto que solo tenía incorporado en el presupuesto aprobado por la Contraloría el monto que se le giró en las planillas y no el que reclama. Este municipio no era el único que se encontraba en esa situación por lo que tanto la Administración como la Contraloría ampliaron los plazos establecidos para que efectuaran las solicitudes de transferencias hasta el 8 de diciembre para presentar los documentos al órgano contralor, hasta el 14 de diciembre para entregar la planilla de la transferencia y hacer el depósito antes del 31 de diciembre del 2004; sin embargo, de conformidad con lo manifestado por funcionarios de la Dirección de Gestión Municipal del MOPT, en sus registros no hay constancia de que la corporación municipal de Coto Brus haya gestionado la solicitud de transferencia por un monto de 84.782.375,00 colones, que era la suma que quedaba pendiente de girar según lo presupuestado. Tampoco consta que el Departamento de Ejecución Presupuestaria de la Oficialía Presupuestal del MOPT haya remitido la solicitud de planilla de transferencia correspondiente, motivo por el cual no se acreditó a la cuenta correspondiente del Municipio la citada suma. Aunque la Sala Constitucional haya señalado que el principio de anualidad no se aplica a las normas que crean impuestos con destinos específicos -criterio no compartido por ese Despacho- ello no exime a las municipalidades cumplir los requisitos y plazos para solicitar la transferencia, como lo es gestionar tal solicitud del ejercicio respectivo y antes de que el presupuesto sea liquidado. Así las cosas, no es jurídicamente procedente para el MOPT darle curso a la gestión del recurrente que pretende que se le gire en el

año 2005 una transferencia correspondiente al ejercicio del 2004 que ya está liquidado, puesto que estaría infringiendo el bloque de legalidad que ordena que el presupuesto rige únicamente durante el ejercicio económico respectivo. Solicita que se desestime el recurso planteado.

SOBRE EL CASO EN CONCRETO. Tal y como lo ha dicho esta Sala en oportunidades anteriores en tratándose de un impuesto con destino específico, el legislador presupuestario no tiene la capacidad para cambiar su destino, modificarlo o condicionar el giro, mediante una ley de presupuesto u otra disposición de rango inferior, sino por medio de una ley ordinaria, del mismo rango. Es por ello que se debe interpretar conforme al Derecho de la Constitución que la inercia de las corporaciones municipales en remitir la información requerida, no autoriza al Ministerio de Hacienda para retener el giro de las cantidades indicadas en la Ley N.º 8114, sino que lo procedente es prevenir a la Municipalidad de presentar los documentos requeridos, sin que la excesiva tramitología y burocracia sirva de excusa para dejar de girar la totalidad del destino específico que le corresponde. Lo anterior, por cuanto se repite el legislador presupuestario no tiene la capacidad para modificar el destino ni condicionar la entrega de las sumas obtenidas con motivo de la aplicación de un impuesto con destinos específicos y por cuanto el Ministro de Hacienda tiene la obligación de cumplir con transferir LA TOTALIDAD de los fondos dispuestos por el legislador presupuestario (acorde a lo determinado por el destino específico por el legislador ordinario). En virtud de lo expuesto, por ser un destino específico relacionado con derechos fundamentales de los habitantes del cantón

de Coto Brus, y por no ser válida la excusa de que la Municipalidad no presentó todos los requisitos y que debían girarse los recursos en el 2004, lo procedente es declarar con lugar el amparo, ordenándose al Ministro de Hacienda que tome las medidas pertinentes, a fin de entregar los dineros que por concepto de destinos específicos debe recibir la Municipalidad de Coto Brus, en los términos del artículo 5.º de la Ley N.º 8114, sin que la inercia de la municipalidad de suministrar la información aludida sea motivo para suspender el giro. Se declara con lugar el recurso de amparo.

Nótese que los anteriores recursos de amparo presentados en su oportunidad, la Sala Constitucional los ha declarado con lugar, obligando al Ministerio de Hacienda a proceder con el giro íntegro de los recursos establecidos como destino específico, al igual, es muy clara la apreciación de los Magistrados Constitucionales con respecto a la vulneración de los derechos fundamentales que se ven afectados a causa de no contar, las instituciones en cuestión, con el giro económico correspondiente; no obstante, la Procuraduría General de la República ha manifestado, en lo concerniente a los destinos específicos, en el dictamen N.º 352-2001 del 19 de diciembre de 2001¹⁴, que el Estado no está obligado a lo imposible; es decir, que si en un momento determinado no cuenta con los recursos necesarios para asignar los recursos, por no contar con disponibilidad presupuestaria, no estaría obligado a hacerlo; sobre esta afirmación es necesario distinguir los momentos en el desarrollo de las obligaciones. En primer término, los destinos específicos en tanto obligaciones del Estado tienen su fuente en la ley que determina que el Estado debe financiar

¹⁴ Procuraduría General de la República. Dictamen N.º352 del diecinueve de diciembre de 2001.

con equis porcentaje del impuesto a tal organismo público o privado, o bien, que ese organismo será financiado con tal porcentaje o cantidad de la totalidad de los recursos presupuestarios. La exigibilidad de esta obligación dependerá también de su ley de creación. Por otro lado, su cumplimiento requiere la cobertura suficiente en la Ley de Presupuesto, cobertura que debería corresponder a lo señalado en la ley de creación. El otro momento es el pago como acto material y contable. También para la ejecución de las obligaciones que tienen su origen en la ley hay un procedimiento de pago. Ello, por cuanto la creación legal de la obligación unida a la cobertura presupuestaria no puede considerar equivalentes a una orden de pago. Además de los trámites administrativos correspondientes, dicho pago requiere la disponibilidad de los recursos en la tesorería. Empero, el hecho de que no se pueda hacer un pago en el momento programado por falta de disponibilidad, no libera al Estado del deber de cumplir sus obligaciones y, por ende, de sujetarse a lo que ha dispuesto el legislador ordinario cuando ha creado el destino específico. Los problemas de programación o de disponibilidad de recursos no son factores susceptibles de hacer extinguir las obligaciones que en el Estado ha asumido, por lo que en estricto derecho, al momento de contar con la disponibilidad suficiente deberá girar los montos correspondientes.

Por otra parte, en la Acción de Inconstitucionalidad Expediente N.º00-004373-0007-CO, la Sala Constitucional cambió el criterio que modifica las reglas que estuvieron vigentes en esta materia hasta el 26 de noviembre de 1999, en el cual era el legislador presupuestario a quien le correspondía la materia de gasto y su

destino, independientemente de que el legislador no presupuestario hubiera establecido destinos para ingresos del Estado y de la validez de tales pretensiones; por lo que dispuso en el cambio de criterio de la Sala, el legislador presupuestario no puede variar el destino de los fondos a los que el legislador ordinario señaló previamente, el cual está obligado a cumplir con el giro de estos recursos con destino específico sin desvirtuar su especificación. Señala la Procuraduría General de la República en el punto 4.º de la Acción de Inconstitucionalidad, que esto trae serias implicaciones, en primer término afecta severamente la competencia otorgada por la Carta Fundamental al Poder Ejecutivo en la fase de la preparación presupuestaria, ya que le compete, en forma exclusiva, la programación, presupuestación, elaboración e iniciativa en materia presupuestaria, al quedar ahora subordinado a lo que disponga el legislador ordinario sobre los destinos específicos de ciertas rentas o impuestos. Otra consecuencia jurídica de esta postura del Tribunal Constitucional, es que convierte en gastos accesorios en gastos necesarios, lo cual aumenta la rigidez presupuestaria y limita la potestad de enmienda del legislativo, ya que ni este puede cambiar el destino de estos gastos; lo anterior, también vulnera lo que en doctrina se conoce como la garantía institucional, debido a que el Poder Ejecutivo, en la etapa de ejecución presupuestaria, no tendría más remedio que girar todas las sumas de dinero, vía transferencias, a los beneficiarios de los destinos específicos, limitando las potestades constitucionales que la Constitución le otorga, en forma exclusiva, al Poder Ejecutivo en la etapa de la ejecución presupuestaria.

Por último, un aspecto de naturaleza económica, la rigidez presupuestaria, podría agravar la situación tan precaria (en la actualidad las finanzas públicas han obtenido por dos años consecutivos superávit; no obstante, la situación económica tanto interna como externa está tendiendo a una posible recesión económica que afectaría la buena marcha del actual gobierno) que se presenta en las finanzas públicas, concretamente aumentar el déficit fiscal, lo cual podría contravenir el principio constitucional del equilibrio financiero.

5.2 Obligación de la presentación de informes de las entidades públicas

Ley N.º 8114 Ley de Simplificación Tributaria; Ley N.º 8131 Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos; Ley Contraloría General de la República.

Como se ha constatado en el punto anterior, la Sala Constitucional ha declarado con lugar los recursos presentados ante esta, obligando a los ministerios involucrados, principalmente al Ministerio de Hacienda, por ser el ente rector y recaudador de los ingresos del Estado, a girar las sumas a diferentes organizaciones, entidades públicas descentralizadas, entidades autónomas y órganos adscritos, generados por los impuestos de recursos específicos.

Como se constata en las diferentes resoluciones, los derechos que se ven violentados podríamos enmarcados en el principio de anualidad del presupuesto, principio de un ambiente sano a la ciudadanía, atención integral, el bienestar general, a falta de la atención adecuada de las entidades por la carencia de los recursos, principio de la división de poderes, a causa de la inobservancia del Poder Ejecutivo con respecto al Poder Legislativo, entre otros.

No obstante, es prudente hacer el comentario de los deberes y derechos que tienen las instituciones del Estado en su rendición de cuentas, principalmente en lo que se refiere a la ejecución de sus presupuestos, sus actividades y programaciones estratégicas.

Para empezar, la Ley N.º 8131 Ley Administración Financiera de la República y Presupuesto Públicos, establece en el artículo 12: “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”.

Por esto, algunas instituciones, como es el caso de las Municipalidades, deben de incorporar en el presupuesto los rubros que se les girarán para que sea aprobado, por la Contraloría General de la República, una vez aprobado el Ministerio de Hacienda podrá girar la suma.

Se menciona lo siguiente en el artículo 53: “Criterios para elaborar proyectos de presupuesto

Los entes y órganos cuyos presupuestos deban ser aprobados por la Contraloría General de la República, según las disposiciones constitucionales y legales vigentes, deberán preparar sus proyectos de presupuesto ordinarios o extraordinarios y sus modificaciones, atendiendo las normas técnicas dictadas por la Contraloría General de la República, los criterios y lineamientos generales citados en el inciso a) del artículo 31 de esta Ley y los lineamientos sobre política presupuestaria que emita el Presidente de la República o el órgano competente. Se presentarán a la Contraloría para su aprobación o improbación.”

Al igual que el artículo 54 de misma ley que dice: “Artículo 54: La ejecución presupuestaria se regirá por los lineamientos que disponga el Presidente de la República a propuesta de la Autoridad Presupuestaria y por las normas técnicas que defina la institución respectiva, en virtud del grado de autonomía y la naturaleza de las actividades desarrolladas.”

Los anteriores artículos vienen a complementar la obligatoriedad de la presentación y aprobación de los presupuestos ante el ente competente, para que seguidamente se proceda con el giro de los recursos de los destinos específicos.

Con respecto a la obligación de presentar documentación para la evaluación de las instituciones públicas, en la citada ley, en el artículo 55 menciona: “Artículo 55: Informes sobre evaluación Las entidades y los órganos indicados en los incisos a), b), c) y d) del artículo 1 de esta Ley, presentarán los informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas, conforme a las disposiciones tanto del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como de la Contraloría General de la República, para los efectos de evaluar el sector público. Las fechas para presentar los informes periódicos serán fijadas por el Reglamento de esta Ley. Sin embargo, los informes finales deberán presentarse a más tardar el 1.º de marzo de cada año. Estos órganos establecerán la coordinación necesaria, a fin de que los requerimientos de información sean lo más uniformes posible y consistentes con las necesidades de cada uno, sin que esto implique

duplicidad de funciones.” Y el artículo 56 dice: “El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, deberán evaluar los resultados de la gestión institucional para garantizar tanto el cumplimiento de objetivos y metas como el uso racional de los recursos públicos. Asimismo, elaborarán y presentarán, a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, informes periódicos sobre los resultados de la evaluación realizada según el artículo anterior, de conformidad con la materia de su competencia; todo sin perjuicio de las atribuciones correspondientes a la Contraloría General de la República, en materia de fiscalización superior de la Hacienda Pública.

Además, ambos Ministerios elaborarán conjuntamente un informe de cierre del ejercicio presupuestario y lo presentarán a la Autoridad Presupuestaria para que lo conozca y proponga recomendaciones al Presidente de la República. Todos los informes de evaluación generados por la Administración estarán a disposición de la Contraloría para los efectos del cumplimiento de sus atribuciones.”

Como se observa y analiza en estos artículos, es obligación de las instituciones del Estado rendir cuentas, con el objetivo de informar como están invirtiendo los recursos públicos asignados, no con esto las autoridades competentes establecen una merma en sus presupuestos; en el caso de Costa Rica no se presenta esta situación, sino el sentido es de que las obras, las actividades,

función de las instituciones estatales, por las que fueron creadas por legislatura, cumplan con su cometido.

Por último, el artículo 57, sobre el suministro de la información dice: “Artículo 57: Las entidades y los órganos comprendidos en el artículo 1 de esta Ley estarán obligados a suministrar la información económica, financiera y de ejecución física de los presupuestos, que el Ministerio de Hacienda les solicite para el cumplimiento de sus funciones.”

Se establece en este la obligación de suministrar información oportuna y veraz, que pueda ser evaluada por los órganos competentes del Estado, con el objetivo de que las funciones de las organizaciones, entes e instituciones del Estado cumplan con sus planes estratégicos y la buena y sana ejecución presupuestaria.

Con respecto a la Contraloría General de la República, transcribimos los artículos correspondientes a las atribuciones de esta institución con respecto a la fiscalización, control y ejecución de presupuesto de las entidades públicas, autónomas y semiautónomas del Estado.

ARTÍCULO 12.- ÓRGANO RECTOR DEL ORDENAMIENTO

La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta Ley, las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan la Contraloría General de la República dictará, también, las instrucciones y órdenes dirigidas a

los sujetos pasivos, que resulten necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización

La Contraloría General de la República tendrá, también, la facultad de determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control, cuáles deberán darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad, dentro de los cuales se realizará esta y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear

ARTÍCULO 13.- GARANTÍA DE ACCESO Y DISPOSICIÓN DE INFORMACIÓN

Con las salvedades de orden constitucional y legal para cumplir con sus cometidos, la Contraloría General de la República tendrá acceso a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, instrumento, cuenta o declaración de los sujetos pasivos públicos.

Con las salvedades de orden constitucional y legal, la Contraloría General de la República tendrá acceso a la contabilidad, correspondencia y en general a los documentos emitidos o recibidos por los sujetos pasivos privados, para el ejercicio del control y la fiscalización aquí contemplados.

Para el cumplimiento de las anteriores atribuciones, solo estarán investidos de autoridad los servidores de la Contraloría General de la República acreditados para ello.

Los funcionarios, empleados o particulares que sean requeridos al efecto, deberán suministrar, en el plazo que ella les fije, la información o piezas documentales o instrumentales solicitadas.

ARTÍCULO 18.- POTESTADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO

Corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija.

En caso de que algún presupuesto sea improbadamente regirá el del año inmediato anterior. Si la improbación del presupuesto es parcial, hasta tanto no se corrijan las deficiencias, regirá en cuanto a lo improbadamente el del año anterior.

Los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente, igualmente deberán cumplir con lo dispuesto por este artículo. La Contraloría General de la República determinará, mediante resolución razonada para estos casos, los presupuestos que por su monto se excluyan de este trámite.

La Contraloría General de la República fiscalizará que los presupuestos sean formulados y presentados para cada ejercicio, de conformidad con las disposiciones legales y técnicas.

Si la Contraloría atrasa la tramitación y aprobación de un presupuesto, continuará rigiendo el anterior hasta que la Contraloría se pronuncie.

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 General de la República, que dispondrá de la financiación complementaria para terminar el programa y el proyecto respectivo.”

(Reformado por Ley N.º 8131 de 18-09-01)

ARTÍCULO 19.- FECHA PARA PRESENTAR PRESUPUESTOS Y LIQUIDACIONES

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 Pública.

ARTÍCULO 21.- POTESTAD DE REALIZAR AUDITORÍAS

La Contraloría General de la República podrá realizar auditorías financieras, operativas y de carácter especial en los sujetos pasivos. Dentro del ámbito de su competencia, la Contraloría General de la República podrá acordar con las entidades fiscalizadoras superiores de otros países, la realización de auditorías

individuales o conjuntas, en uno o en varios de ellos, con las salvedades que imponga cada legislación.

ARTÍCULO 22.- POTESTAD DE INVESTIGACIÓN

La Contraloría General de la República podrá instruir sumarios administrativos o realizar investigaciones especiales de oficio, a petición de un sujeto pasivo o de cualquier interesado.

La Contraloría General de la República también deberá instruir sumarios o realizará investigaciones especiales, cuando lo soliciten los órganos parlamentarios de la Asamblea Legislativa o cuando lo soliciten conjuntamente al menos cinco diputados.

Como se constata en los puntos anteriores, los requisitos que se establecen para la presentación y aprobación de presupuestos, la información para la evaluación de las entidades públicas, la presentación de información confiable y veraz de las ejecuciones tanto de la planificación estratégica como de presupuesto, hace que se cumplan derechos constitucionales que son adherentes a estas instituciones, lo cual la Sala Constitucional obvia en sus pronunciamientos, ya que estos requisitos pasan a segundo o tercer plano, cuando se refiere al giro de recursos específicos creados por ley, pero debería tomarse en consideración.

Conclusiones Generales.

1- Con la creación y el objeto de la Ley N.º8114, la ley con los aspectos señalados no logra todos los objetivos tan loables como pretende; no obstante, ha logrado una recaudación fiscal más amplia de lo esperado, dando con resultado una simplificación y justicia tributaria. Con lo anterior, el ente recaudador, Ministerio de Hacienda, ha logrado una mejor distribución de los recursos recaudados, cumpliendo en gran parte con el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por esta administración gubernamental para el periodo comprendido entre el 2006-2010.

El Estado Social de Derecho, como principio constitucional que vincula a los Poderes Públicos, puede decirse que la Constitución Política reconoce a favor de los individuos y grupos sociales una gama extensa y muy variada de derechos, algunos de forma expresa, otros colegibles a partir de la comprensión del sistema que forman sus normas y principios. Algunas de estas prerrogativas (sin importar si son individuales o colectivas) tienen un carácter eminentemente social, al constituir derechos a la recepción de determinadas prestaciones por parte del Estado. Puede tratarse de bienes o de servicios, pero que en todo caso debe la Administración brindar debido al mandato (específico o genérico) contenido en la Ley Fundamental.

Por esto, el derecho fundamental del buen funcionamiento de los servicios públicos, nuestra constitución política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de estos servicios; esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el

cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celer, eficaz y eficiente.

2- Por lo anterior, se da la existencia de impuestos con destino específico, que el legislador pretende incorporar recursos que serán destinados para un fin específico, dentro de los cuales podemos enmarcar los siguientes: Del Impuesto de la Renta: El 7% de lo recaudado se gira al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) Ley N.º 7648.

Del Incremento Timbre Educación Y Cultura: Se traslada el 100% al Ministerio de Cultura, Programa Bibliotecas Públicas.

Impuesto a la Propiedad de Vehículos: Se traslada un 50% de lo recaudado al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) Ley N.º 7798.

Ley de Impuesto sobre la Ventas: Se traslada un 20% de lo recaudado Asignaciones Familiares. Un 2% de lo recaudado al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

Impuesto específico de consumo (Licores y Cigarrillos, Ley N.º 7972): En forma prorrateada se distribuye al Consejo Nacional Adulto Mayor (CONAPAN), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Cruz Roja, Consejo Nacional de Rehabilitación (CONREE), Fundación Ayúdamos para Ayudar, Fundación Mundo de Oportunidades, CCSS (Régimen no Contributivo), Fondo Niñez y Adolescencia, Ministerio de Educación Pública, Patronatos Escolares.

Impuesto Único sobre los Combustibles (Ley N.º 8114): Se traslada un 30% al fondo total del CONAVI (estos, a su vez, se distribuyen en: 75% a favor del

CONAVI, 25% a favor de las Municipalidades). A la Cruz Roja ϕ 1.000,0 millones se calculan de acuerdo con la inflación esperada. Y se traslada un 3,5% al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).

Impuesto del 1% sobre el Valor Aduanero de Mercancías (Ley N.º 6966): Se traslada en 33,3% de lo recaudado al Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS: CEN-CINAI).

Impuesto Derechos Consulares: De lo recaudado por este impuesto el 33.3% le corresponde al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS, Ley N.º 6955).

Impuesto sobre Derecho de Exportación de Banano: El 100% se traslada a las Municipalidades de Zonas Productoras (Ley N.º 7313).

De las Instituciones Públicas de Servicio (INA-Ley N.º 7372. FODESAF): Se destinan un 100% de lo recaudado a las Juntas Administrativas de Colegios Técnicos y Profesional. Un 3% del presupuesto de FODESAF, le corresponde al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

Como se observa, tratándose de impuestos nacidos por ley ordinaria para la satisfacción de un fin determinado (impuestos con destino específico), el legislador presupuestario no puede cambiar su destino, ni por ley mucho menos por normas de rango inferior, y únicamente puede hacerlo modificando la ley ordinaria ya sea para eliminarlo por ya haberse satisfecho el fin para el cual nació, o bien, para variar su destino. Los destinos específicos creados por norma de rango constitucional, solo pueden ser variados por norma del mismo rango. Queda a salvo lo dicho en cuanto a los casos de guerra, conmoción interna y demás supuestos regulados en el artículo 180 de la Constitución Política. En

consecuencia, se pueden hacer variaciones entre partidas de un mismo programa.

3- Ahora bien, dentro del ordenamiento jurídico se establece la obligación de que las instituciones públicas, órganos adscritos, semiautónomas, autónomas, rindan información de su accionar tanto de los planes estratégicos como de la ejecución del presupuesto asignado, ya que es de enorme importancia fiscalizar por parte de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Hacienda, por medio de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), cuanto tan adecuado ha sido el gasto del recurso público asignado a estas entidades.

Por ejemplo:

El PANI, CONAVI, FONAFIFO, CONARE deben de establecer su plan operativo institucional el presupuesto para la aprobación de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), además la aprobación por parte de la Contraloría General de la República, en lo que concierne al presupuesto.

Con respecto a la municipalidades, universidades estatales, Juntas de Educación de Administración de Colegios, Asignaciones Familiares, IMAS, entre otras. Deben informar a la Contraloría General de la República sobre la presentación del presupuesto y la ejecución de este en un periodo dado (se establece por disposición de ley que la programación y ejecución presupuestaria es de un año natural, Ley N.º81312, y las disposiciones Generales de Política Presupuestaria para entidades públicas, ministerios y demás órganos, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).

4- Si bien la aplicación de las leyes y la supervisión ejercida a los entes públicos no establecen la reducción de presupuestos, en ninguna circunstancia, si deben de cumplir ciertos patrones y requisitos que las propias leyes le exigen para hacer efectivo el giro de los rubros correspondientes recaudados por medio de los impuestos con destino específico.

Por otro lado, en años anteriores (2004-2006, por ejemplo) las arcas del Estado no eran lo suficientemente boyantes para solventar los rubros que se captaban con los recursos de destino específico, ya que el legislador disponía de cierto impuesto y le asigna una parte de este para tal finalidad, no cubría la otra parte que quedaba al descubierto, por ejemplo: si del impuesto de renta se destinaba un 5,5% a las Juntas de Educación y un 2% al Consejo Nacional de Rehabilitación; si el legislador establecía que de este mismo tributo (Impuesto de Renta) se destinara un rubro adicional al Servicio de Deuda, ¿cómo cubrir la parte que le corresponde a las anteriores entidades, si no hubo una reducción en los porcentajes que se deben distribuir del impuesto afectado?

Así mismo, el Ministerio de Hacienda establecía prioridades latentes de acuerdo a los compromisos adquiridos, con las emergencias que se suscitaban, porque al no mantener una recaudación fiscal progresiva, el aparato estatal como tal si era y es progresivo, por lo tanto se tenía que hacer una buena distribución de las arcas del Estado.

5- No obstante, a pesar del análisis anterior, la Sala Constitucional ha obligado al ente recaudador y emisor, que desembolse los rubros correspondientes a las instituciones, órganos y entidades públicas, autónomas o semiautónomas, lo

correspondiente por el porcentaje del destino específico que fue recaudado. Por lo que ordena al jerarca de turno (del Ministerio de Hacienda) a tomar las medidas necesarias pertinentes, a fin de entregar los dineros que por concepto de destinos específicos se debe. Además, agrega en sus dictámenes, que el legislador presupuestario no tiene la capacidad para cambiar el destino de estos recursos, modificarlo o condicionar el giro, mediante una ley de presupuesto u otra disposición de rango inferior, sino por medio de ley ordinaria, del mismo rango.

Al parecer, la Sala Constitucional mira en sus resoluciones únicamente la constitucionalidad de las circunstancias, pero se olvida de los requisitos y las supervisión de las entidades que realizan otros órganos del Estado (Autoridad Presupuestaria, Contraloría General, Dirección General de Presupuesto Nacional, entre otras) con el objetivo que rendir cuentas de su actividades y del gasto de los recursos públicos, de los cuales si existen anomalías podría eventualmente aplicar el régimen de responsabilidad; así dispuesto en los artículos 107 y siguientes del Título X del Régimen de Responsabilidad de la Ley N.º 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

6- Actualmente (al menos a mediados de 2007 y parte del 2008) el ente recaudador, por una buena gestión de captación de recursos, ha aumentado las arcas del Estado en un cifra muy considerable, lo que hace más sencillo cumplir con la distribución de los recursos con destinos específicos, tal es el caso de que ha destinado cerca de ϕ 13.000, millones a las 81 municipalidades, parte de la

transferencia de los ¢26.000 millones, que conforma el fondo de Solidaridad del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales. De los cuales se beneficiarán los 531 proyectos cantonales y distritales. Además, Hacienda estima que los gobiernos locales recibirán unos ¢63.000 millones en el 2008, cifra que duplica lo que recibieron en el año 2007. Las gestiones ha estado realizando en los demás entes cuyo presupuesto depende del porcentaje asignado de algún impuesto.

En síntesis, si el Ministerio de Hacienda mantiene un adecuada recaudación de impuestos, tal y como lo ha venido haciendo, la distribución de los porcentajes asignados por el ente legislativo a diferentes impuestos, llamado Recursos con Destino Específico, procederán a hacerse de las mejor manera y sin retraso alguno; eso sí, bajo la supervisión y aprobación de los entes respectivos, que su fin es mantener el orden en el gasto público y la observancia de la no distorsión de las funciones estatales.

Si, por el contrario, se disminuye las arcas del Estado y bajara la recaudación, el Ministerio de Hacienda proseguirá actuando de acuerdo con las necesidades más urgentes y los compromisos adquiridos de primer orden, a pesar de que continúe violentando la constitucionalidad de los Derechos Fundamentales.

Bibliografía Consultada

- 1- C.R. Leyes, Decretos. Código Civil y de Familia. 11° edición. San José. Porvenir.1997.
- 2- C.R. Leyes, Decretos. Constitución Política de Costa Rica. San José, Porvenir. Artículo 5.°
- 4- MÉNDEZ, Ramírez, Odilón. La Investigación Científica. San José. 2.° emisión. Agosto de 1982.
- 5- OCÉANO. Diccionario Enciclopédico Visual. Barcelona, España. Océano Gripo Editorial S.A. Volumen 9. 1997.
- 6- Publicaciones Jurídicas. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 26 y 28.
- 7- Publicaciones Jurídicas. Ley N.°8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Edición Actualizada, marzo 2003.
- 8- RODRÍGUEZ. Álvarez, José. Importancia de la Planificación Estratégica como Instrumento para la Transformación Organizacional. San José, Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Administración, Universidad Magíster,1999.
- 9- VENEGAS. Jiménez, P. Elementos de Investigación. EUNED. San José. 1986.
- 10- Recurso de Amparo. Expediente 04-003015-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. San José, 8 de octubre de 2004.
- 11- Recurso de Amparo. Expediente 07-004609-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 13 de abril de 2007.
- 12- Recurso de Amparo. Expediente 06-009265-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 12 de enero de 2007.
- 13- Recurso de Amparo. Expediente 04-013224-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 12 de enero de 2007.

- 14- Recurso de Amparo. Expediente 06-010344-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 1 de octubre de 2006.
- 15- Recurso de Amparo. Expediente 06-005624-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 29 de setiembre de 2006.
- 16- Recurso de Amparo. Expediente 05-014448-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 18 de agosto de 2006.
- 17- Recurso de Amparo. Expediente 05-006532-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 11 de agosto de 2006.
- 18- Recurso de Amparo. Expediente 04-010097-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 30 de agosto de 2005.
- 19- Recurso de Amparo. Expediente 05-001322-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 3 de mayo de 2005.
- 20- Recurso de Amparo. Expediente 01-000617-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 11 de mayo de 2001.
- 21- Recurso de Amparo. Expediente 01-011869-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 13 de agosto de 2003.
- 22- Recurso de Amparo. Expediente 01-000812-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 8 de abril de 2003.
- 23- Acción de Inconstitucionalidad. Expediente 98-002860-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 15 de julio de 1999.
- 24- Acción de Inconstitucionalidad. Expediente 00-004373-0007-CO. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, 22 de mayo de 2002.
- 25- Consulta Legislativa de Constitucionalidad. Expediente 06-013034-0007-CO. San José, 28 de noviembre de 2006.

- 26- Proceso Administrativo. Expediente 99-001145-0163-CA. Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. San José, 2 de febrero de 2007.
- 27- Procuraduría General de la República. Dictamen No.352, 19 de diciembre de 2001