

# **ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

---

**DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST-IJU-254-2015**

**INFORME DE: POYECTO DE LEY**

**“ADICIÓN DE UN PÁRRAFO PRIMERO Y REFORMA DEL TERCER  
PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 176 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA”**

**EXPEDIENTE Nº 19.584**

**INFORME JURÍDICO**

**Elaborado por:**

**ANA CRISTINA MIRANDA CALDERÓN**  
**Asesora Parlamentaria**

**Supervisado por:**

**MARÍA MAYELA CHAVES VILLALOBOS**  
**Jefe de Área**

**Revisión final y autorización**

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ**  
**Director a.i**

**25 de agosto de 2015**

### TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN DEL PROYECTO .....	3
II.	ANÁLISIS DE FONDO.....	3
2.1.	Antecedentes de la norma .....	4
a)	<u>Referencias de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente relacionadas con el tema en análisis</u> .....	4
b)	<u>Jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre materia presupuestaria</u> .....	8
2.2.	Observaciones Generales .....	14
III.-	ANÁLISIS DEL ARTÍCULO.....	17
IV.-	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO DE REFORMAS PARCIALES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y PODER REFORMADOR.....	26
	Votación .....	28
	Delegación .....	28
	Consultas .....	28
	Preceptivas .....	28
	Obligatorias: .....	28
	Facultativas: .....	28
V.	FUENTES .....	29
	Constitucionales.....	29
	Leyes .....	29
	Jurisprudencia.....	29
	Pronunciamientos del Departamento de Servicios Técnicos .....	29
	Memorias .....	30
	Sitios Web.....	30
VI.-	ANEXOS .....	30
	Actas de la Asamblea Nacional Constituyente relativas a la discusión del artículo 176 constitucional .....	31
	Experiencia internacional.....	42
	Capítulo II “Del Régimen Presupuestario de la República y de sus Entes Descentralizados Funcionalmente sin Fines Empresariales” de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de la República de Venezuela .....	49

## INFORME JURÍDICO\*

### “ADICIÓN DE UN PÁRRAFO PRIMERO Y REFORMA DEL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 176 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA”

EXPEDIENTE Nº 19.584

#### I. RESUMEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo una reforma parcial a la Constitución Política, en el Título XIII “La Hacienda Pública”, en el Capítulo I titulado “El Presupuesto de la República”, específicamente en el artículo 176 - adicionando un párrafo primero y modificando el párrafo tercero-; con la finalidad de introducir los principios de sostenibilidad y de plurianualidad, como instrumentos para sanear las finanzas públicas y preservar el Estado Social y Democrático de Derecho.

La exposición de motivos justifica la presente reforma en el siguiente sentido:

*“Esta propuesta aspira a estatuir como norma suprema y, por ende, con el mayor rango posible, dos principios esenciales a ser observados por la Administración Pública<sup>1</sup> en su gestión de la Hacienda Pública. Sean, por una parte, su necesaria **sostenibilidad fiscal**, la que en todo caso debe conducirse de manera transparente y responsable. Y, por otra, la **presupuestación plurianual** como instrumento primordial para la realización de la primera.”*

La iniciativa está conformada por un único artículo, que pretende reformar el artículo 176 constitucional. Para ello, adiciona un primer párrafo para introducir los principios de sostenibilidad, transparencia, responsabilidad, presupuestación plurianual y continuidad de los servicios prestados. También modifica el tercer párrafo, sustituyendo el concepto de “Municipalidades e Instituciones Autónomas” por el de “Administración Pública en sentido amplio”-.

#### II. ANÁLISIS DE FONDO

En este apartado se desarrollará los antecedentes de la norma donde se discutió el actual artículo 176 de la Constitución Política y se transcriben partes

---

\* Elaborado por Ana Cristina Miranda Calderón, Asesora Parlamentaria. Supervisado por María Mayela Chaves Villalobos, Jefe de Área Jurídica. Autorización Final a cargo de Fernando Campos Martínez, Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

<sup>1</sup> Administración Pública en sentido amplio, es decir, Gobierno (los tres Poderes del Estado, sus órganos auxiliares y Tribunal Supremo de Elecciones), Administración descentralizada (por función y territorio) y empresas públicas del Estado. En ese sentido: Ver concepto de Gobierno, independencia funcional y régimen autonomía de entidades descentralizadas en Res. 919-99 de la Sala Constitucional. Sobre la inclusión de las corporaciones municipales en el concepto de Administración en sentido amplio, se aplica lo establecido en la Res. 3493-2002 de la Sala Constitucional al indicar respecto a lo dispuesto en el artículo 11 constitucional que: “... Esta “administración en sentido amplio”, incluye, naturalmente a las corporaciones municipales, en cuanto comparten la función administrativa del Estado”.

# ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

---

de algunas Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, que son de interés para el estudio del tema, así como un breve desarrollo de la jurisprudencia constitucional en torno al tema. Asimismo, se realizarán las observaciones pertinentes.

## 2.1. Antecedentes de la norma

Para efectos de establecer los antecedentes de la norma constitucional que se pretende reformar, es oportuno citar las discusiones en torno a la materia presupuestaria que fue realizada en las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente.

### a) Referencias de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente relacionadas con el tema en análisis<sup>2</sup>

En el Acta N° 162<sup>3</sup>, el Diputado Facio hizo uso de la palabra para referirse a las mociones que fueron presentadas por su partido, relacionadas con el tema “Del Poder Legislativo Capítulo El Presupuesto de la República”, al respecto manifestó que:

*“No ha dejado de llamarme la atención, por cierto, que sea precisamente el grupo constitucional, que tanto se ha distinguido en esta Asamblea por su retirado ataque al presunto reglamentismo del proyecto de 1949, el que venga hoy a proponer mociones cuyo reglamentismo salta a la vista. Nuestras mociones, si bien se basan también, en lo fundamental, en aquellas leyes, siguen un sistema distinto: contiene solo principios generales, y solo aquellos principios que tienen atinencia con las relaciones de un Poder con otro; estos es, solo las normas que parecen necesarias para establecer, en el campo financiero, el sistema de frenos y contrapesos de todo sistema constitucional democrático. Un ejemplo: nuestras mociones no contemplan, en la forma concreta y detallada en que lo hacen las mociones del Partido Constitucional, la institución de la Tesorería Nacional. ¿Por qué? ¿Porque no la juzgamos importante? En modo alguno, le concedemos toda la importancia que merece. Sino porque, por tratarse de una oficina dependiente, interna, doméstica, del Poder Ejecutivo, no creemos que deba hacérsela objeto de reconocimiento constitucional. Claro que de los principios generales mismos que integran nuestras mociones resulta, como un resultado lógico, la necesidad para el legislador de establecer una Tesorería Nacional. En cambio, le damos especial importancia a la Contraloría General de la República. ¿Por qué? Porque la Contraloría es el freno y contrapeso legislativo en la ejecución y la liquidación*

---

<sup>2</sup> En el apartado de “Anexos” del presente informe, se incorpora en la totalidad la discusión del tema presupuestario, para efectos de un estudio más detallado.

<sup>3</sup> No. 162.- Centésima sexagésima segunda acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las catorce horas y media del día seis de octubre (\*) de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Dr. Rodríguez. Presentes los señores Diputados Vargas Fernández y Ortiz Martín, Secretarios: Vargas Vargas, Vargas Castro, Acosta Piepper, Arroyo, Monge Ramírez, Montiel, Zeledón, Gamboa, Volio Jiménez, Baudrit González, Arias, Jiménez Quesada, González Herrán, Baudrit Solera, Fournier, Facio, Monge Álvarez, Valverde, Esquivel, Acosta Jiménez, Brenes Mata, Oreamuno, González Flores, Guido, Madrigal, Dobles, Castaing, González Luján, Trejos, Herrero, Gómez, Volio Sancho, Ruiz, Desanti y los Suplentes: Castro, Lobo, Carrillo, Rojas Espinoza, Rojas Vargas, Chacón, Lee Cruz y Morúa.

(\*) En el libro de Actas dice por error “agosto”.

del presupuesto. *Resumo: creemos que deben ser normas constitucionales aquellas llamadas a regular las relaciones mutuas de un poder con otro, no aquellas del dominio doméstico de uno de esos poderes. Sin embargo, estaríamos de acuerdo en votar normas relativas a esas dependencias internas como un complemento, una vez aprobados los principios generales de nuestras mociones.*

...

*El artículo primero de nuestras mociones, ahora en discusión, contiene en su párrafo inicial -y me voy a permitir rogarle a la Mesa se sirva poner estos artículos en discusión y votación por párrafos o parágrafos, dado que cada artículo contiene diversas materias o problemas- dos principios fundamentales: el de la universalidad del presupuesto y el del equilibrio del presupuesto. Por el primero, se obliga a la Administración a proyectar un presupuesto que contenga, sin excepción alguna, todos los gastos y todos los ingresos, para que la representación nacional pueda analizarlos con todo el cuidado del caso. Por el segundo, se proscribiera enfáticamente la práctica de elaborar presupuestos desequilibrados o con déficit. Hago notar a los señores Diputados que el primer principio se halla contenido en el artículo 2º de la Ley Orgánica del Presupuesto, y el segundo, en el artículo 18, párrafo inicial, de dicha ley: y lo hago notar para que se vea que se trata de constitucionalizar principios ya existentes en nuestra legislación pero que, por su importancia, estoy seguro todos los señores Diputados querrán, junto con nosotros, que se hagan objeto del espaldarazo constitucional.”*

En la justificación de la norma, se determinan los dos principios fundamentales: **la universalidad del presupuesto** como la obligación de la Administración a proyectar un presupuesto que contenga, sin excepción alguna, todos los gastos y todos los ingresos; y **el equilibrio del presupuesto** con el afán de erradicar la práctica de elaborar presupuestos desequilibrados o con déficit. Dichos principios son necesarias para establecer, en el campo financiero, el sistema de frenos y contrapesos de todo sistema constitucional democrático.

En relación con la exclusión de las Municipalidades y las Instituciones Autónomas en el presupuesto, el diputado Facio señaló:

*“El proponente, señor FACIO, le aclaró al señor Arias que, de acuerdo con el artículo 9º, inciso 5) de sus mociones, entre las atribuciones de la Contraloría se establece la de “examinar y aprobar los presupuestos de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas, y fiscalizar su ejecución y aplicación”. La idea ha sido que la Oficina de Presupuesto no participe en la formación de los presupuestos de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas, pues de lo contrario la independencia de las mismas, quedaría muy comprometida por tratarse de una oficina dependiente del Poder Ejecutivo. La intervención de la Contraloría garantiza el Control necesario pero de modo más conveniente.*

...

*Reiteró que la idea es que la Oficina de Presupuesto tenga a su cargo el proyectar el presupuesto de la Administración central y que las Municipalidades y las Instituciones Autónomas tengan la facultad de proyectar el suyo, tal y como se hace en la actualidad. Pero ahora, los bancos elaboran su presupuesto y lo remiten al Ministerio de Hacienda para su aprobación. No ha existido, sin embargo, ningún control efectivo sobre esos presupuestos. Hacienda los aprueba como una simple formalidad. Nosotros pretendemos acabar con esa práctica puramente formal y, además, con el peligro de una*

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

---

*arbitrariedad ministerial, haciendo que los presupuestos de esas instituciones autónomas vayan para su estudio y aprobación a la Contraloría General la que tendrá a su cargo, la decisión final sobre los mismos, así como la fiscalización de su ejecución y su liquidación.”*

De la transcripción parcial del Acta N° 162 queda claro con las manifestaciones del diputado Facio, que las normas constitucionales deben “regular las relaciones mutuas de un poder con otro, no aquellas del dominio doméstico de uno de esos poderes”. Específicamente, en la materia presupuestaria “se trata de asentar no lo que es el presupuesto, sino las partidas que debe contener, que han de serlo todas las entradas y todas las salidas sin excepción alguna. Se trata del principio de universalidad del presupuesto, y se tiende a dar la garantía de que los presupuestos sean proyectados en forma bruta y no neta, para que la Asamblea Legislativa esté en condiciones de analizar y decidir sobre todos y cada uno de los ingresos y los egresos nacionales.”

De manera que en el Acta 162 se aprobó la moción del texto del artículo 176 constitucional, de la siguiente forma :

***“El Presupuesto Ordinario de la República comprenderá, sin deducciones ni excepción alguna, todos los ingresos probables de la Administración Pública durante el año financiero respectivo, y todos los gastos autorizados para el mismo período. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. El presupuesto deberá necesariamente incluir una partida para cubrir las obligaciones a cargo del Estado declaradas por los Tribunales de Justicia. Las Municipalidades y las Instituciones Autónomas se registrarán por presupuestos especiales, los cuales deberán ceñirse también a las reglas anteriores. El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre”.***  
**[176]**

Sin embargo, en las Actas 163<sup>4</sup>, 177<sup>5</sup> y 182<sup>6</sup> se aprueban una serie de mociones de revisión y fondo que modifican el texto de artículo 176 constitucional.

---

<sup>4</sup> N° 163.- Centésima sexagésima tercera Acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente, a las quince horas del día siete de octubre de mil novecientos cuarenta y nueve. Bajo la Presidencia del Doctor Rodríguez, presentes los señores Diputados Vargas Fernández y Ortiz Martín, Secretarios; Vargas Vargas, Vargas Castro, Acosta Piepper, Arroyo, Montiel, Zeledón, Gamboa, Volio Jiménez, Brenes Gutiérrez, Arias Bonilla, Jiménez Quesada, González Herrán, Baudrit Solera, Fournier, Facio, Monge Álvarez, Valverde, Esquivel, Brenes Mata, González Flores, Guido, Madrigal, Castaing, González Luján, Trejos, Montealegre, Gómez, Ruiz, Desanti, y los suplentes: Rojas Vargas, Castro Sibaja, Lobo García, Elizondo, Morúa, Rojas Espinoza, Carrillo, Chacón Jinesta y Lee Cruz.

<sup>5</sup> No. 177.- Centésima septuagésima séptima acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las quince horas del día veintiocho de octubre de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Dr., Marcial Rodríguez.

<sup>6</sup> No. 182.- Centésima octogésima segunda acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las catorce horas y treinta minutos del día cuatro de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Doctor Rodríguez

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

---

En el Acta N° 163, se aprobó moción de revisión y una moción de fondo, presentadas por el diputado Chacón Jinesta, con el fin de suprimir el párrafo que dice:

*“El Presupuesto deberá necesariamente incluir una partida para cubrir las obligaciones a cargo del Estado declaradas por los Tribunales de Justicia”.  
“... , por considerar que el párrafo cuya eliminación auspiciaba, aunque era un sano principio de política fiscal correcta, podrá significar un caos hacendario en un futuro no lejano, si desgraciadamente llegara a prosperar alguna o todas las reclamaciones cuantiosas que en estos momentos se tramitan o se preparan contra el Estado, pues éste tendría la obligación establecida por la Constitución de incluir en el Presupuesto Nacional una partida para cubrir las obligaciones declaradas por los Tribunales, que en cualquier momento pueden ascender a decenas de millones de colones, si se tomaba en cuenta que una sola de las reclamaciones actuales habla de setenta millones de colones. Agregó luego que si una sentencia condenaba al Estado a pagar una reclamación de las planteadas (caso de los alemanes e italianos intervenidos, así como de los calderonistas) y el Estado en su próximo Presupuesto tuviera que señalar la partida para pagarla, toda su política hacendaria se vería deshecha y anulada totalmente. Considero luego que era más conveniente para la realidad económica del país sacrificar ese sano principio en la Constitución, antes de someter al Estado a una precaria situación fiscal. Es imperativo pagar esa clase de obligaciones cuando las condiciones del erario las soporten, en la seguridad de que los futuros gobiernos de orden y responsabilidad sabrán dar la debida atención a esos pagos para hacerlos efectivos en forma que no resulte desastrosa para la economía del Estado.”*

De manera que el texto del artículo 176 se expresaba de la siguiente manera:

***“El Presupuesto ordinario de la República comprenderá, sin deducciones ni excepción alguna, todos los ingresos probables de la Administración Pública durante el año financiero respectivo, y todos los gastos autorizados para el mismo período. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. Las Municipalidades y las instituciones autónomas se regirán por presupuestos especiales, los cuales deberán ceñirse también a las reglas anteriores.  
El Presupuesto de la República, se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre”. [176]***

En el Acta N° 177 se consigna la aprobación del artículo constitucional con el numeral 177, con la misma redacción anterior. En el Acta N° 182, se aprueba con el numeral 176, con la redacción vigente. Sea:

*“Título XIII.- El Presupuesto de la República.  
Artículo 176.- El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. Las Municipalidades y las Instituciones Autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos. El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.”*

En conclusión, el constituyente ordinario pretendió en todo momento que el presupuesto contuviera solo principios generales, y que estos principios tengan atinencia con las relaciones de un Poder con otro. Para ello, se incorporó dos principios fundamentales: el de la universalidad del presupuesto y el del equilibrio del presupuesto.

En relación con los presupuestos de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas, el constituyente originario pretendió una independencia de estos entes con la oficina dependiente del Poder Ejecutivo<sup>7</sup>. Por lo que dentro de las atribuciones de la Contraloría General de la República se consignó el “*examinar y aprobar los presupuestos de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas, y fiscalizar su ejecución y aplicación*”, garantizando el control necesario.

### *b) Jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre materia presupuestaria*

En torno a la jurisprudencia constitucional que se ha emitido sobre la materia presupuestaria, la Sala Constitucional a lo largo de su desarrollo ha dado un cambio jurisprudencial en el tema de destinos específicos, y ha desarrollado una serie de principios presupuestarios.

En la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad del proyecto de Ley de creación de la Corporación Ganadera<sup>8</sup>, se abordó el principio constitucional de la universalidad presupuestaria, en el siguiente sentido:

**“IV.- SOBRE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS DE RANGO CONSTITUCIONAL:** *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 unidad económica a la que se echa mano para sufragar los gastos de la Administración.** La legislación tributaria, por su lado, contempla diversos medios de recaudación de la rentas públicas -Tesorería Nacional, agentes recaudadores, agentes retenedores, entre otros- que son jurídicamente viables y sobre el tema, en general, la Sala ha expresado en su sentencia **No. 03968-98** de las once horas cuarenta y cuatro minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho, ... lo siguiente:*

*“... ”*

*Ahora bien: si de acuerdo con el artículo 176 de la Constitución, el presupuesto nacional ha de comprender todos los ingresos probables de*

---

<sup>7</sup> Dentro de las argumentaciones se indicó “*los bancos elaboran su presupuesto y lo remiten al Ministerio de Hacienda para su aprobación. No ha existido, sin embargo, ningún control efectivo sobre esos presupuestos. Hacienda los aprueba como una simple formalidad. Nosotros pretendemos acabar con esa práctica puramente formal y, además, con el peligro de una arbitrariedad ministerial*”

<sup>8</sup> Se tramitó bajo el expediente legislativo N° 12.550.



*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".<sup>9</sup>*

En la resolución N° 4528-1999 la Sala Constitucional modificó el criterio que había mantenido respecto a los destinos específicos, en la acción de inconstitucionalidad que impugnaba la asignación de ingresos ordinarios un destino específico<sup>10</sup>, modificando<sup>11</sup> el criterio al señalar que “ 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”. También afirmó que:

*... 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 presupuesto 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.. Cualquier otra jurisprudencia anterior a esta sobre la*

---

<sup>9</sup> **SALA CONSTITUCIONAL.** Voto N° 4247-1998 de las 17:24 horas del 17 de junio de 1998.

<sup>10</sup> La acción tenía como objeto el establecer que al ser los ingresos derivados de las leyes que se impugnan, ingresos de naturaleza fiscal, no pueden tener un destino específico, prefijado por ley ordinaria, ya sea que permita una gestión y administración fuera de la Ley de Presupuesto, o bien que obligue al Poder Ejecutivo y al legislador presupuestario a respetar en el Presupuesto, el destino prefijado por ley ordinaria.

<sup>11</sup> En un principio la Sala no concibió que el Poder Ejecutivo se encontraba sujeto al cumplimiento de los destinos específicos otorgados a los impuestos.

# ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

*materia de los impuestos con destino específico debe entenderse modificada en el sentido señalado.”<sup>12</sup>*

En otra resolución, la N° 4884-2002<sup>13</sup>, la Sala Constitucional hace alusión a la constitucionalidad de las leyes que establecen impuestos con destino específico, analizando el principio de caja única establecido en el numeral 185 de nuestra Carta Fundamental. En el siguiente sentido:

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

*De lo anterior resulta claro, que para la Sala en aquella sentencia, el legislador presupuestario no puede variar el destino de los fondos a los que el legislador ordinario señaló uno previamente. Asimismo que en cumplimiento del principio de caja única, que se desprende del artículo 185 de la Constitución, tales recursos deben ser incluidos en el presupuesto ordinario de la República, para ser girados a quien la ley dispone...”<sup>14</sup>*

La Sala Constitucional en la sentencia N° 4884-2002, mantiene la tesis sobre la constitucionalidad de los impuestos con destino específico para ingresos de naturaleza fiscal. Sin embargo, realiza una serie de argumentos en cuanto que los tributos creados mediante leyes deben tener un plazo de vigencia determinado,” el suficiente para que se satisfaga la necesidad que se pretende cubrir con el impuesto con destino específico.” Y señala que no pueden tener vigencia indefinida, ya que ello sí podría resultar inconstitucional, con fundamento precisamente en los principios constitucionales que rigen la materia presupuestaria y las potestades del legislador presupuestario, aludiendo a la gobernabilidad económica, entre otros.

En la resolución N° 4884-2002, se realiza un análisis sobre la potestad del Poder Ejecutivo en la iniciativa de la disposición de los recursos públicos, donde se explica el concepto de componente heredado del presupuesto de cada ejercicio y el rezago presupuestario, temas de especial relevancia para la programación financiera.

---

<sup>12</sup> **SALA CONSTITUCIONAL.** Voto N° 4528-1999 de las 14:54 horas del 15 de julio de 1999.

<sup>13</sup> Acción de inconstitucionalidad sobre la omisión por parte del Poder Ejecutivo de incluir en el Presupuesto Ordinario de la República para el año 2000, el destino específico creado por ley y contemplado en el artículo 4 de la Ley No. 3021 -El impuesto sobre el consumo de refrescos gaseosos y bebidas carbonatadas de franquicia extranjera-.

<sup>14</sup> **SALA CONSTITUCIONAL.** Voto N° 4884-2002 de las 14:59 horas del 22 de mayo de 2002.

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Específicamente, en el desarrollo de los principios de "anualidad", "universalidad" y "equilibrio" establecidos en el numeral 176, la Sala Constitucional en resolución N° 4884-2002 señaló:

*“VI.- La Sala ha considerado que basta con observar lo dispuesto, particularmente, en los artículos 176, 177 y 180 de la Constitución Política, 178 y 179 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, para confirmar que, en el desarrollo del Estado Democrático de Derecho, la exclusividad de la autorización parlamentaria de los ingresos y de los gastos públicos, **los tres grandes principios que gobiernan esta materia son los de "anualidad", "universalidad" y "equilibrio" del Presupuesto Nacional. Entendiéndose en su orden, que el Presupuesto se emite para un ejercicio económico anual, por lo que comprende todos los ingresos previstos y todos los gastos autorizados del Estado -y no sólo de la "administración pública", como dice, el artículo 176 de la Carta Fundamental-, y que los segundos -gastos autorizados- no pueden exceder, en ningún caso, de los primeros -ingresos previstos-. De estos principios se derivan dos consecuencias fundamentales para el caso de estudio, una es que el Poder Ejecutivo no puede omitir uno solo de los recursos previsibles ni de los gastos previstos, en el momento de la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto que debe someter a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1º de setiembre, para el siguiente ejercicio económico anual; pues si no lo hace, no podría válidamente utilizar ninguno de los recursos ni desembolsar uno solo de los gastos omitidos. Lo cual no significa, desde luego, que la Asamblea, en el ejercicio de sus potestades constitucionales de aprobación o desaprobación, no pueda cambiar el destino de cualquiera de las partidas propuestas, sea, rebajarla o suprimirla, con lo cual dejaría, por definición, un excedente de ingresos no presupuestado, que el Poder Ejecutivo podrá volver a proponer mediante la correspondiente reforma al Presupuesto Ordinario o al Presupuesto Extraordinario, según corresponda. El artículo 176 de la Constitución Política, en relación con el 121 inciso 11) y 178 de ese mismo cuerpo constitucional, exige que el presupuesto ordinario de la República debe comprender todos los ingresos probables -cuya propuesta de la forma de financiamiento es competencia del Poder Ejecutivo, en los términos expresados-, así como todos los gastos autorizados de la Administración Pública durante el año económico, gastos cuyo monto no podrá exceder el de aquellos ingresos. Es decir, el Principio de Equilibrio Financiero del Presupuesto implica, que los gastos no pueden exceder a los ingresos, pero no que todo ingreso probable deba ser gastado.”***<sup>15</sup>(El resaltado no es del original)

Ahora bien, en esa misma resolución N° 4884-2002, en el considerando VII, se señala que el Presupuesto es también un plan de acción estratégico -instrumento de desarrollo social y planificación de la economía del Estado-, con naturaleza previsor, planificadora y de control efectivo.

En la resolución N° 9567-2008<sup>16</sup>, la Sala señaló que el principio de anualidad y de equilibrio presupuestario el cual está tutelado constitucionalmente y coincide

<sup>15</sup> **SALA CONSTITUCIONAL.** Voto N° 4884-2002 de las 14:59 horas del 22 de mayo de 2002. El destacado no es del original.

<sup>16</sup> Acción de inconstitucionalidad sobre la estructuración del Presupuesto de la República, para el ejercicio económico 2007, contenida en la Ley 8562, en cuanto incluye el presupuesto del Poder Legislativo como un título (subpartida) dentro del Presupuesto del Poder Ejecutivo, como

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

---

con el año calendario. En relación con el principio de equilibrio presupuestario y principio de unidad, indicó:

**“IX.- Sobre la estructura del Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2007.** Los accionantes también consideran inconstitucional la estructuración del Presupuesto de la República para el ejercicio 2007 al incluir dentro del mismo artículo a los tres Poderes del Estado. Sobre el particular es necesario señalar que **el principio de equilibrio presupuestario ordena al Estado, por medio de los órganos encargados de elaborar el proyecto (Poder Ejecutivo) y aprobar el Presupuesto (Poder Legislativo), a producir un instrumento donde el importe de los gastos autorizados sea igual al total de los gastos previstos –artículo 176 de la Constitución Política-. La propia Constitución reconoce la legitimidad de la existencia de superávit en las cuentas públicas destinadas a cubrir gastos corrientes, pero rechaza la posibilidad de que ocurra déficit en dicha cuenta. Lo anterior tiene la clara finalidad de impedir que el Estado asuma compromisos presupuestarios sin contar con los recursos necesarios para hacerle frente a las erogaciones, propiciando así la salud fiscal de la Hacienda Pública. Sin embargo, este superávit encuentra su límite en el principio de anualidad, según se dijo en el considerando anterior, según el cual el Presupuesto debe ser ejecutado en su totalidad en el ejercicio económico para el cual fue aprobado.** Asimismo, la Sala coincide con la Procuraduría General de la República y el Ministerio de Hacienda en el sentido de que constitucional y legalmente cada uno de los Poderes del Estado es quien elabora su propio presupuesto, el cual es enviado con posterioridad a la Dirección General de Presupuesto Nacional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 177 de la Constitución Política. **En virtud del principio de unidad, la Ley de Presupuesto incluye en un solo documento el presupuesto de los Poderes del Estado y sus componentes y su ubicación dentro de ésta ley es una cuestión de técnica presupuestaria y financiera.** No aprecia la Sala que haya habido violación al principio de separación de poderes por la forma en que se elaboró el Presupuesto Nacional para el año 2007, por lo que la acción también debe desestimarse en este extremo.”<sup>17</sup>

Posteriormente en la resolución N° 2913-2013<sup>18</sup> la Sala Constitucional desarrollo los principios de especialidad, especificación de gastos para determinar que la Ley de Presupuesto es una norma jurídica de naturaleza no discrecional. El principio de especialidad está consagrado en el artículo 180 de la Constitución Política y señala que:

**“... En esta sentencia, la Sala empieza a decantarse sobre la necesidad de cumplir con el principio de especificidad del gasto público, toda vez que uno de los objetivos de este principio es el cumplimiento de límites de acción al Estado, que evidentemente no se logra sin la concreción del destino. Por otra parte, en otro caso, la Sala señaló que: El "Derecho Presupuestario", según lo ha reconocido la doctrina tradicional, está**

---

si de un órgano más de la Administración Central se tratara.

<sup>17</sup> **SALA CONSTITUCIONAL.** Voto N° 9567-2008 de las 10:00 horas del 11 de junio de 2008. El destacado no es del original.

<sup>18</sup> Acción de inconstitucionalidad contra la Partida Presupuestaria número 70104 280 2310 3120 650 - Transferencia de Capital a Gobiernos Locales Municipalidades del País- por la suma de tres mil seiscientos millones de colones incorporada en la Ley número 9103 del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2013.

*regido por una serie de principios de carácter sustancial y formal -de carácter sustancial tenemos los: de "equilibrio" de "anualidad" y como formales podemos apuntar los: de "unidad", de "universalidad", de "no afectación de recursos" y de "especificación de gastos"-.*<sup>19</sup>

Por último, es oportuno citar los pronunciamientos de nuestro Departamento sobre el tema presupuestario, a saber:

- **Departamento de Servicios Técnicos.** CON-094-2011-J de 24 de noviembre de 2011. "... el presupuesto de la República es quizás la principal ley que año a año deben aprobar los parlamentos, pues constituye el plan de acción del Ejecutivo, expresado en términos financieros. En ese sentido, el trámite para llegar a ese presupuesto está debidamente regulado en la Constitución Política (arts. 176 180); así como en el reglamento interno de la Asamblea Legislativa, que le dedica una regulación especial en cuanto a procedimientos y fechas (arts. 178 a 180)."
- **Departamento de Servicios Técnicos.** CON-080-2013 J de 9 de setiembre de 2013. "... la Ley N° 7755 es expresión del principio de equidad del gasto, derivado del artículo 50 CPol,<sup>20</sup> que supone un reparto equitativo de los recursos públicos y se conforma en una especie de directriz para su asignación.<sup>21</sup> Sobre el principio de equidad del gasto público ver HERNÁNDEZ VALLE (Rubén), *El Derecho de la Constitución*, vol. II, San José, Editorial Juricentro, 1994, pp. 257-258."
- **Departamento de Servicios Técnicos.** CON-139-2014 de 13 de noviembre de 2014.  
*El artículo 180 de la Constitución Política establece 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. En este sentido, según el principio de separación de funciones reconocido por la Sala Constitucional, al Poder Ejecutivo le corresponde "la vigilancia de la Administración Pública, que es la acción de dirección de la función administrativa, de ejecución y cumplimiento de las leyes y del ordenamiento jurídico en general, de establecer las políticas económicas, sociales y culturales, de orientar las relaciones internacionales y causas que debe defender el país, entre otras, y, en relación con el tema en cuestión, le corresponde la preparación del proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario (artículo 171 de la Constitución Política). Por su parte, el Poder Legislativo tiene la labor de propugnar por la creación de leyes que, a la postre, serán las que sirvan de fundamento para implementar las políticas del Gobierno y dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República (artículo 121 inciso 11 de la Constitución Política)."*

---

<sup>19</sup> SALA CONSTITUCIONAL. Voto N° 2913-2013 de las 14:30 horas del 5 de marzo de 2013.

<sup>20</sup> "ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza..."

<sup>21</sup> Sobre el principio de equidad del gasto público ver HERNÁNDEZ VALLE (Rubén), *El Derecho de la Constitución*, vol. II, San José, Editorial Juricentro, 1994, pp. 257-258.

## 2.2. Observaciones Generales

La presente reforma constitucional obedece a una propuesta de los Jefes de Fracción de las distintas bancadas parlamentarias, a petición de la Contraloría General de la República al inicio del presente año 2015, con el afán de que este sea un instrumento en la búsqueda de la eficiencia en la gestión pública.

En la Memoria Anual de la Contraloría General de la República del año 2014<sup>22</sup> se hace alusión a la finalidad de la propuesta de la reforma constitucional del artículo 176, al *“introducir los principios de sostenibilidad y plurianualidad presupuestaria como un primer paso para garantizar la capacidad operativa del Estado para generar los bienes y servicios que demanda la sociedad costarricense, así como para legar a las futuras generaciones el fortalecimiento y la continuidad de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.”*

Uno de los aspectos que se toman en consideración para la presente reforma constitucional, es la mejora presupuestaria para el seguimiento de resultados. En este punto se realiza una valoración del estado actual de los factores relacionados con la eficiencia en los procesos de planificación, presupuesto y administración financiera de las instituciones públicas. Donde se indica:

*“... el IGI<sup>23</sup> 2014, muestra que el 22,8% de las instituciones públicas no cuenta con una planificación plurianual y un 32,3% no cuenta con indicadores de gestión (eficiencia, eficacia y economía) o de resultados (efecto e impacto) en su planificación plurianual y el 10,8% no los considera en su plan anual. El 53,2% de las instituciones que deben hacerlo, aún no ha oficializado un plan plurianual de programación financiera y en el 48,7% de las instituciones los presupuestos anuales no son congruentes con los supuestos de la programación financiera plurianual. Lo anterior resulta ser relevante puesto que denota que persiste únicamente, en el mayor de los casos, la visión de corto plazo en la gestión presupuestaria institucional, con la consecuente falta de una visión estratégica complementaria a mediano y largo plazo que permita el uso eficiente de los recursos de la Hacienda Pública y, con ello, la sostenibilidad financiera de los compromisos, planes y programas que anualmente son dispuestos. De los ejercicios de evaluación anual de la gestión institucional aunque el 93% de las instituciones dice ejecutar este requisito normativo, el 40,5% no elabora ni ejecuta un plan de mejora a partir de dicha evaluación, sino que dicho ejercicio en lugar de funcionar como un instrumento de gestión, se transforma en un fin que desaprovecha su potencial de producir el valor público en términos de mejora del servicio público asociado. Igualmente, en el 36,1% de las instituciones no se realiza una valoración o análisis individualizado de gasto por cada servicio que presta la institución, información que es de vital importancia para monitorear y mejorar su eficiencia productiva. Por tanto, existen grandes áreas de mejora en materia de planificación y de presupuestación pública con el fin de aprovechar al máximo los instrumentos disponibles de frente a los resultados deseados de la Hacienda Pública. Al*

---

<sup>22</sup> Costa Rica. Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. San José, Costa Rica: La Contraloría, 2015. Pág. 4. Tomada del sitio web:

[http://www.asamblea.go.cr/Informes\\_de\\_la\\_Contraloria/Memorias%20Anuales/Memoria%20Anual%20Contralor%C3%ADa%20General%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%202014.pdf](http://www.asamblea.go.cr/Informes_de_la_Contraloria/Memorias%20Anuales/Memoria%20Anual%20Contralor%C3%ADa%20General%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%202014.pdf)

<sup>23</sup> Índice de Gestión Institucional.

respecto<sup>24</sup>, la gestión pública para resultados es un “marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”. Siguiendo el enfoque de Armijo y Espada [2014]<sup>25</sup>, el presupuesto público -con un enfoque amplio que abarque todo el ciclo presupuestario- constituye uno de los principales instrumentos para mejorar la calidad del gasto público. Para esto, se propone una serie de prácticas dirigidas hacia la promoción del presupuesto plurianual como marco de vinculación entre prioridades de política gubernamental y la asignación del presupuesto anual, el establecimiento de metas compartidas entre distintos programas públicos y la integración de las evaluaciones en el proceso de priorización de gasto. Además, se señala la necesidad de crear estructuras programáticas presupuestarias que faciliten la identificación de la asignación del presupuesto a los productos y que la información del desempeño a través de indicadores, se desarrolle a partir de informes ejecutivos a Presidencia, Congreso y ciudadanía.

Los sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión pública sirven también para generar información tanto para la toma de decisiones de gasto como para la mejora de la gestión y la rendición de cuentas. Para esto, se propone focalizar las evaluaciones en áreas de alto impacto en el gasto público y en programas nuevos que expresen prioridades de gobierno, vincular el monitoreo y la evaluación de la gestión pública dentro del ciclo presupuestario y la generación de competencias de las instituciones para mejorar la calidad de los indicadores hacia indicadores de resultado final (impacto), resultados intermedios y productos, en estrecha relación con su cadena de valor público.”<sup>26</sup>

Por lo que cobra especial interés para la Contraloría General de la República, la necesidad de introducir por medio de la presente reforma constitucional, la obligatoriedad constitucional para toda la Administración Pública de establecer un marco de presupuestación plurianual, “de acuerdo con las prioridades de política pública, cobra sentido no solo por razones de sostenibilidad de la institucionalidad pública y de continuidad de los servicios que presta, sino por razones de maximización de los resultados obtenidos de los recursos que se le asignan, que en términos más simples significa la búsqueda de una mejora en la eficiencia de la gestión pública y, con ello, la realización del interés público en los términos reiteradamente descritos. La relación es clara, un marco estable de prioridades públicas, con una previsión presupuestaria definida, crea compromisos de gestión de mayor alcance temporal, mayor estabilidad en la política pública y mayor confianza ciudadana en cuanto a la respuesta del aparato público ante sus necesidades y demandas.”<sup>27</sup>

La Contraloría ha señalado la necesidad de “disminuir la discrecionalidad de los gestores públicos –mediante reglas fiscales u otros mecanismos– para que la gestión se ajuste a las posibilidades reales de la Hacienda Pública, incluso

---

<sup>24</sup> Referencia obtenida de <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html> al 19 de marzo de 2015.

<sup>25</sup> CEPAL (2007) páginas 43-45.

<sup>26</sup> Op. Cit. Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. Págs. 36 y 37.

<sup>27</sup> Ibid.

*propuso a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma constitucional para efecto de incorporar en el capítulo que la Carta Magna destina al presupuesto de la República los principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad de los planes y presupuestos públicos.*<sup>28</sup> Proyecto de reforma constitucional que hoy nos ocupa.

*Además, la Contraloría se refirió a la necesidad de “el establecimiento de una ley marco de administración financiera basada en principios que trasciendan la estructura orgánica del Estado; integrar al presupuesto de la República los presupuestos de los órganos adscritos bajo el alero del Ministerio rector, para fortalecer las funciones de dirección, coordinación y vigilancia del Poder Ejecutivo y de control político por parte de la Asamblea Legislativa; modificar la legislación en materia de destinos específicos para ajustarla a la realidad económica y social del país; reformar los sistemas de empleo público y pensiones para asegurar su sostenibilidad financiera; hacer obligatorio el uso de un sistema unificado de compras para todas las entidades del sector público; ajustar el sistema tributario para hacerlo más equitativo, eficiente y progresivo; y revisar las normas que establecen la confidencialidad de la información financiera y presupuestaria de algunas empresas públicas; entre otros aspectos.”*<sup>29</sup>

Además, dentro del análisis de los factores del Índice de Gestión Institucional del 2014, se destaca dentro de las áreas de planificación<sup>30</sup> y gestión financiero contable<sup>31</sup> la necesidad de elaboración de planes plurianuales.

El principio de marco presupuestario Plurianual es una herramienta imprescindible para el funcionamiento operativo de los organismos públicos, considerada como:

*“un instrumento que sirve de guía de la política presupuestaria de mediano plazo del gobierno y opera como el marco presupuestario referencial del presupuesto anual y del plan anual de inversiones públicas.*

*Los países han adoptado diferentes formas, con diferente sustento legal, las cuales constituyen respuestas a la necesidad de acceder a una mirada de mayor alcance a la del presupuesto anual, con el propósito de identificar los problemas que se puedan suscitar sobre las cuentas públicas en el mediano*

---

<sup>28</sup> CGR. (2015). *Informe de Presupuestos Públicos 2015: Situación y Perspectivas*. Pág. 20-21, citado en Op. Cit. *Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014*. Pág. 143.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> **“Planificación.** El puntaje de este factor, que se ubica en el segundo puesto del IGI 2014, pasa de 70,9 a 74,4. No obstante, persisten las oportunidades de mejora introducidas por el instrumento del IGI, que incluyen entre ellas la necesidad de que se elaboren planes plurianuales, de disponer de instrumentos metodológicos para conducir los procesos de planificación, de instaurar elementos de participación ciudadana y de fortalecimiento de la ética y la transparencia, de definir y medir indicadores de gestión, y de preparar y ejecutar planes de mejora derivados de los análisis de la gestión institucional.” Op. Cit. *Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014*. Pág. 207

<sup>31</sup> **“Gestión financiero-contable.** El puntaje de este factor pasa de 60,1 a 64,7, reportando un incremento de 4,6 puntos. El mayor impacto sobre la gestión financiero-contable se origina en la inexistencia de planes plurianuales de programación financiera que sean congruentes con los presupuestos anuales, y en la necesidad de que se efectúen auditorías tendientes a la identificación de riesgos de fraude. Se reporta, en contraste, un mayor número de entidades que publican oportunamente sus estados financieros.” Ibid. Pág. 208



# ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

*plazo, formular las acciones preventivas que fueren necesarias y procurando garantizar el cumplimiento de determinados objetivos estratégicos del gobierno.”<sup>32</sup>*

En cuanto a la legislación comparada<sup>33</sup>, “se podrá observar que no existe un modelo común, pero en general predomina la variante de que el Presupuesto Plurianual es indicativo y opera en la práctica como un complemento del Presupuesto anual, de carácter obligatorio.”<sup>34</sup> En el caso de Venezuela, se desarrolla el principio de plurianualidad, en el sentido de que se establece “los límites máximos de gasto y de endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales para un período de tres años, los indicadores y demás reglas de disciplina fiscal que permitan asegurar la solvencia y sostenibilidad fiscal y equilibrar la gestión financiera nacional en dicho período, de que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios.”<sup>35</sup>

### III.- ANALISIS DEL ARTÍCULO

Para efectos de una mejor visualización de dicha reforma, a continuación se presenta un cuadro que identifica los cambios del texto vigente de la Constitución Política y la propuesta de reforma constitucional, destacando en letra negrita lo que se pretende reformar en la propuesta, y en letra tachada lo que se pretende eliminar.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	PROYECTO DE LEY
<p><b>Artículo 176.-</b></p> <p>El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante todo el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.</p> <p><del>Las Municipalidades y las instituciones autónomas</del> observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.</p>	<p><b>Artículo 176.- La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.</b></p> <p>El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.</p> <p><b>La Administración Pública, en sentido amplio,</b> observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.</p>

<sup>32</sup> Manual de presupuesto plurianual. Roberto Martirene. Documento Preliminar. Naciones Unidas CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2007. Pág. 9. Tomado del Sitio Web:

[http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/29430/MARTIRENE\\_MANUAL.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/29430/MARTIRENE_MANUAL.pdf)

<sup>33</sup> En este sentido, se remito al apartado de “Anexos” del presente informe, donde se incorpora la experiencia internacional en materia de presupuesto plurianual a su sistema presupuestario.

<sup>34</sup> Op. cit. Manual de presupuesto plurianual. Pag. 57.

<sup>35</sup> En igual sentido, remitirse al apartado de “Anexos” del presente informe, donde se transcribe el Capítulo II “Del Régimen Presupuestario de la República y de sus Entes Descentralizados Funcionalmente sin Fines Empresariales”, de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de la República de Venezuela, para su respectiva valoración.

# ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

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

La propuesta introduce los principios de sostenibilidad y de marco de presupuestación plurianual en el artículo 176 constitucional; el cual se encuentra ubicado en el Título XIII referido a “La Hacienda Pública”, específicamente en el Capítulo I sobre “El Presupuesto de la República”.

La reforma tiene como finalidad la de “adicionar” dos principios al título de Hacienda Pública; sean, el de sostenibilidad y el de plurianualidad como instrumento de realización del primero. Lo anterior, para que resulten tutelados al mayor nivel normativo posible como lo es el incorporarlos a nivel constitucional, y de esta forma sea de necesaria observancia por toda la Administración Pública.

Esta reforma constitucional viene a ser un complemento de los principios de eficiencia, rendición de cuentas y bienestar general que están consagrados en el artículo 11 y 50 de nuestra Constitución Política, ello es, logrará complementar:

- Los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas dispuestos en el artículo 11 constitucional.
- La disposición constitucional que señala la necesaria realización del bienestar general por parte de la Administración Pública contemplada en el primer párrafo del artículo 50 constitucional.

En el primer párrafo del artículo 11 constitucional se estableció el denominado principio de legalidad de la actuación administrativa, según el cual los funcionarios públicos son simples depositarios de la ley y por lo tanto no pueden actuar más allá de lo que ésta les permita.

En el segundo párrafo del artículo 11 constitucional se introdujeron los siguientes conceptos:

1. *"Evaluación de resultados"* asociada a principios de efectividad y eficiencia;
2. *"Rendición de cuentas"* que tiene referencia expresa al principio de transparencia y al deber de información, como deberes inherentes al ejercicio de cualquier cargo público; y
3. *"Responsabilidad personal"* de los funcionarios que no cumplan, se debería entender, con sus deberes.

Considerando los principios de evaluación de resultados, rendición de cuentas y responsabilidad personal, establecidos en numeral 11 constitucional, cobra especial interés el introducir, por vía de reforma parcial a la Constitución Política, la obligatoriedad constitucional para toda la Administración Pública de establecer un marco de presupuestación plurianual de los planes y presupuestos públicos y el sostenibilidad fiscal, ello en aras de lograr la eficiencia en la gestión pública y el bienestar general de la población.

## Principio de sostenibilidad

El principio de sostenibilidad fiscal que se introduce en esta reforma constitucional, se entiende como la habilidad para garantizar la prestación de un servicio en la actualidad y en el futuro, así como de cumplir con sus obligaciones financieras actuales y futuras<sup>36</sup>. Ese principio conlleva al manejo eficiente y eficaz de la hacienda pública que la Administración debe prever y aplicar al planificar, generar, asignar y utilizar los recursos financieros. Ello es, entiende que se realiza una gestión eficaz y eficiente de la gestión pública en el tanto la disposición de los recursos incida de forma directa en el bienestar de la colectividad y, con ello, en la generación de valor público.

En el tanto la gestión institucional se planifique, se presupueste y se ejecute en el orden de garantizar la continuidad, eficacia y eficiencia de los servicios públicos que presta (sea a mediano plazo) y de la finalidad que por ley cumple al respecto, se garantizará el legado a las generaciones futuras de poder gozar el Estado Social y Democrático de Derecho que hoy ostentamos.

La búsqueda a la que debe aspirar la Administración Pública para que la prestación de servicios públicos sea eficiente, conlleva la realización del precepto constitucional de la norma programática que señala el “procurar” dispuesto en el artículo 50 de nuestra Carta Magna, en el sentido de que se debe procurar la realización del mayor bienestar posible para la colectividad. Tal bienestar se entiende en la realización del interés público y en el caso de cada entidad y órgano público, significa prestar sus servicios de forma tal que se atiendan con diligencia los fines, objetivos y planes dispuestos para el cumplimiento de su función y con una planificación y uso sostenible de los recursos de la Hacienda Pública.

Esta aspiración de eficiencia y eficacia en la gestión pública, mediante al uso sostenible de los recursos del erario en pro del bienestar general (principio de sostenibilidad), no resulta ser una simple disposición programática, sino el punto vital para la realización del “*derecho fundamental a los servicios públicos*”. Su no realización impacta en los administrados al ver imposibilitada la realización de tal derecho; el que como tal ha sido reconocido por la Sala Constitucional en reiteradas resoluciones (Caso de Voto No. 2011-2287 citado en exposición de motivos).

En síntesis, la sostenibilidad es un precepto estrechamente ligado al ejercicio eficiente y eficaz de la Administración Pública con diversas e importantes aristas de impacto social y económico. Al punto, que no se comprende un uso adecuado de los recursos públicos que se le encomienden para la realización de su labor sin la realización del bienestar general, y comprendido en éste la preservación a futuro del Estado Social y Democrático de Derecho ya citado y al cual tienen total derecho las generaciones por venir.

De esta forma, la sostenibilidad fiscal posee un impacto decisivo en el orden social y económico. De manera que debe orientarse la gestión pública para que

---

<sup>36</sup> International Federation Accountants (IFAC). Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances. Julio 2013.

con ello se realice, a su vez, el bienestar general y se preserve y fortalezca a futuro las instituciones dispuestas por nuestro Estado Social y Democrático de Derecho como legado a las futuras generaciones.

El principio de sostenibilidad fiscal no es un concepto nuevo en nuestra legislación. Esa sostenibilidad ha sido promocionada por el actual ordenamiento legal patrio, al disponer la necesaria visión estratégica en la gestión de los recursos públicos, plasmada en la Ley de la Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos (LAFRPP).

### **Principio de marco de presupuestación plurianual**

Se debe tener claro que el marco de presupuestación plurianual *“es un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo.”*<sup>37</sup>

Además, se ha advertido que *“las estimaciones plurianuales de los ingresos, gastos y financiamiento distribuidos institucionalmente son parte de los componentes principales del mismo, como también lo son las proyecciones de mediano plazo del producto interno bruto y el marco fiscal del gobierno. También el Presupuesto Plurianual, concebido en forma integral, contiene previsiones de las variables físicas, que derivan de las prioridades y resultados estratégicos que se desprenden del plan de gobierno para período plurianual, acotado por las disponibilidades financieras.”*<sup>38</sup>

Ello es, este principio corresponde a una visión de planificación estratégica a mediano plazo para evitar gastos no controlados y permitir la planificación y sostenibilidad en el tiempo, por lo que no contraviene la anualidad del presupuesto como control externo de aprobación y por ende, constituye un principio a tomar en cuenta en la presupuestación.

En la legislación actual se encuentran varios artículos que vienen a disponer el presupuesto plurianual como instrumento de sostenibilidad, específicamente en la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos (LAFRPP), pues indican que el presupuesto público debe responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo. Asimismo, señala que el marco de referencia de los presupuestos del sector público estará constituido por la programación macroeconómica que realizará el Poder Ejecutivo (artículo 4, 19 y 33). Igualmente, en la citada legislación, en cuanto a la presentación del presupuesto, se solicita que anexo al proyecto se incorporen 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 (artículo 38), entre otros aspectos dispuestos en otras normativas. Con lo anterior, el

---

<sup>37</sup> Op. cit. Manual de presupuesto plurianual, pág. 9.

<sup>38</sup> Ibid.

concepto de la plurianualidad no resulta ser novedoso en el ordenamiento jurídico nacional.

En cuanto a los beneficios macro de una presupuestación plurianual, se citan:

1. El Presupuesto Plurianual estimula a las autoridades políticas a conocer, evaluar y -de ser necesario- corregir el comportamiento fiscal, más allá de la coyuntura.<sup>39</sup>
2. Puede ser utilizado como un freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal.<sup>40</sup>
3. El Presupuesto Plurianual atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos.<sup>41</sup>
4. El Presupuesto Plurianual incrementa la capacidad de control global y particular del gasto.<sup>42</sup>
5. El Presupuesto Plurianual reduce la incertidumbre del sector privado sobre el comportamiento futuro de las cuentas públicas.<sup>43</sup>

Y en relación con los beneficios micro, los cuales incide sobre todo en el ámbito interno de las entidades públicas, se citan:

1. El Presupuesto Plurianual facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual.<sup>44</sup>
2. Reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo.<sup>45</sup>
3. Se adecua mejor que el presupuesto anual al presupuesto orientado a resultados.<sup>46</sup>

---

<sup>39</sup> Ver en este sentido, op. cit. Manual de presupuesto plurianual, págs. 13 y 14

<sup>40</sup> Ver en este sentido, op. cit. Manual de presupuesto plurianual, pág. 14

<sup>41</sup> Ver en este sentido, op. cit. Manual de presupuesto plurianual, págs. 15 y 16

<sup>42</sup> Ver en este sentido, op. cit. Manual de presupuesto plurianual, pág. 16

<sup>43</sup> Ver en este sentido, ibid.

<sup>44</sup> Ver en este sentido, op. cit. Manual de presupuesto plurianual, págs. 16 y 17

<sup>45</sup> Ver en este sentido, op. cit. Manual de presupuesto plurianual, pág.17

<sup>46</sup> Se ha considerado que *“el cumplimiento de los resultados por lo general insume más de un año. Por su mayor alcance temporal, el Presupuesto Plurianual está en condiciones de exponer de una manera más adecuada las relaciones entre los resultados y la producción terminal de los programas.*

*Por ejemplo, una política de relanzamiento del programa de lucha contra la fiebre aftosa cuyo objetivo final sea el logro en el tercer año de avance del programa la declaración de “país libre de aftosa y sin vacunación”, puede demandar en el primer año la realización de una inversión por una sola vez de equipos, elementos de control y rodados, y en el segundo y tercero solamente acciones de vacunación y de mantenimiento de los controles sanitarios. En este caso, no existe una perfecta sincronía entre la verificación del cumplimiento del objetivo final con el nivel del gasto del primer año. Esto se podrá comprobar recién en el tercero, en donde, el gasto anual deberá ser menor, de acuerdo con la estrategia trazada. Siguiendo con el ejemplo, en la programación del Presupuesto Plurianual se construirá el sendero multianual de los gastos y la correlación con el resultado esperado, brindando a los responsables de la asignación de los recursos un conocimiento más completo del programa. Estos, si quieren lograr el resultado esperado deberán respetar la distribución interanual de los gastos, dotando al primer año de los recursos que se necesitan para efectuar las inversiones, siendo luego consecuentes con el logro del objetivo en las asignaciones de los ejercicios fiscales subsiguientes.*

#### 4. Incentiva la práctica del planeamiento estratégico de las instituciones.<sup>47</sup>

Por otra parte, se han planteado los problemas que pueden presentarse con la introducción del presupuesto plurianual dentro del sistema presupuestario, y se señala que “como en cualquier tipo de decisión que implique la incorporación de nuevos procedimientos administrativos significa la generación de costos. Hace a una buena administración el procurar lograr que los beneficios que se obtengan con la nueva herramienta superen a los costos que ocasiona.”<sup>48</sup> Estableciendo dos aspectos a valorar: una mayor carga administrativa, y en un contexto político-económico volátil el presupuesto plurianual se desactualiza con rapidez.<sup>49</sup>

Por otra parte, se ha recomendado<sup>50</sup> para efectos de aplicación para el principio presupuestario plurianual, la conveniencia que se tenga un sustento legal. En el caso en estudio, se consideró la incorporación del principio del presupuesto plurianual al texto constitucional, principio que no debería ser demasiado específico o reglamentarista<sup>51</sup>.

Si la reforma se aprueba en los términos redactados, se observa la necesidad de un desarrollo legal que complemente los requerimientos de la hacienda pública, para promover la eficiencia en la gestión pública, con el fin de obtener mejores resultados a partir de los recursos públicos disponibles. Se sugiere

---

*Estas consideraciones no implican que en un modelo presupuestario orientado a resultados el Presupuesto Plurianual sea una herramienta que deba sustituir al Presupuesto anual. Existen razones históricas, jurídicas, de conveniencia técnica, entre otras, que aconsejan mantener el principio de anualidad del presupuesto, como lo demuestra la práctica de la mayoría de los países. En tal sentido, el Presupuesto Plurianual serviría como elemento de consulta, que permitiría mejorar la calidad y los fundamentos de las asignaciones anuales, evitando, por caso, la práctica de repetir los gastos. Esto se ve con claridad en el ejemplo dado, en donde las previsiones contenidas en el Presupuesto Plurianual tendrían que ser respetadas en cada presupuesto anual hasta el cumplimiento del resultado.”* Ibid, pág. 17 y 18 (El destacado no es del original).

<sup>47</sup> Ver en este sentido, op. cit. Manual de presupuesto plurianual, pág.18

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Por lo que en la op. cit. Manual de presupuesto plurianual, págs.19 y 20, se identifican algunos de los problemas que pueden suscitarse y las formas de resolverlos o al menos reducir sus consecuencias negativas.

<sup>50</sup> Op. cit. Manual de presupuesto plurianual, pág.24.

<sup>51</sup> En este sentido, recordemos lo expresado en las actas del constituyente sobre las definiciones de conceptos en la Constitución Política. Acta N° 162: “El Representante TREJOS indico que el artículo en debate se concreta tan solo a definir lo que se entiende por presupuesto. Piensa que en una Constitución no deben ir definiciones, y mucho menos de una materia que no admite puntos de vista distintos. Está bien que la Constitución defina conceptos nuevos, pero no viejos y conocidos por todos.

*El Diputado FACIO considera que no se trata de una definición. Nunca lo hubiera él hecho. Porque los tratadistas no terminan de ponerse de acuerdo sobre la definición del presupuesto, poniendo unos el énfasis en su aspecto jurídico, y otros en su aspecto financiero, y le hubiera parecido baldío e inconveniente el traer tal asunto académico a las páginas de la nueva Constitución. No, no se trata de una definición. Si los señores Diputados estudian más la moción se darán cuenta de que se trata de asentar no lo que es el presupuesto, sino las partidas que debe contener, que han de serlo todas las entradas y todas las salidas sin excepción alguna. Se trata del principio de universalidad del presupuesto, y se tiende a dar la garantía de que los presupuestos sean proyectados en forma bruta y no neta, para que la Asamblea Legislativa esté en condiciones de analizar y decidir sobre todos y cada uno de los ingresos y los egresos nacionales.”*

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

---

valorar para que en el desarrollo legal que se haga de esa norma constitucional, se regule lo siguiente:

El número de años de presupuestación y la frecuencia con que debe ser formulado y aprobado

- El alcance institucional
- Órgano de aprobación
- Proceso de formulación
- Estructura básica del documento
- Forma de vincular el Presupuesto Plurianual con los procesos previos de aprobación de contratos que comprometen recursos de ejercicios futuros

Es oportuno recalcar que el principio presupuestario plurianual se sumaría a la presupuestación anual de manera complementaria; dada la visión a corto y a mediano plazo que ambas presupuestaciones implican.

En este sentido, en la Memoria Anual 2014 de la Contraloría General de la República<sup>52</sup> se indicó que el principio plurianual es un complemento al principio de anualidad con argumentos del constituyente<sup>53</sup>, en los siguientes términos:

*“Estos principios se encontraban, igualmente, implícitos, en la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente. En las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, se deriva una clara intención de consignar de manera explícita la sostenibilidad financiera del Sector Público y la eficiencia y eficacia en la provisión de los servicios públicos, como pilares básicos del Estado Social y Democrático de Derecho. Como lo mencionó el diputado Rodrigo Facio en el Acta N°162, al justificar la introducción del capítulo relacionado con el Presupuesto de la República en el Título de la Hacienda Pública, con este tipo de iniciativas: “se trata de constitucionalizar principios ya existentes en nuestra legislación pero que, por su importancia, estoy seguro todos los señores Diputados querrán, junto con nosotros, que se hagan objeto de espaldarazo constitucional”. Más adelante en esa misma acta, el diputado Juan R. Arias Bonilla expuso un análisis histórico de la materia fiscal, así como las iniciativas para introducir elementos de disciplina en el marco orgánico y funcional de administración financiera del Gobierno, pero reconoce que dichas iniciativas legales no fueron acatadas debido a la falta fundamental de un soporte constitucional.”<sup>54</sup>*

---

<sup>52</sup> Ver pág. 47.

<sup>53</sup> Es un refuerzo o espaldarazo constitucional la reforma propuesta representa un primer paso obligado para el establecimiento de un saneamiento fiscal gradual y de la promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión pública, con el fin de afianzar la sostenibilidad en el tiempo de los servicios que está en la obligación de prestar la Hacienda Pública. Apuntando a tres objetivos principales: continuidad y sostenibilidad de las funciones del sector público, mejorar la eficiencia del Sector Público, y promoción del bienestar general-. Ver en este sentido Op. Cit. Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. Págs. 47, 49 y 50.

<sup>54</sup> Op. Cit. Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014, pág. 47.

## **Complementariedad del Principio Plurianual con el principio de anualidad consagrado en el actual artículo 176 constitucional.**

La inclusión del principio de marco de presupuestación plurianual no implica una derogación del principio de anualidad dispuesto en nuestra Constitución Política en el artículo 176, sino un reforzamiento del citado principio. Véase que la misma reforma constitucional preserva en el párrafo segundo y final del artículo reformado el principio de anualidad tal y como hoy existe y que corresponde al control que ejerce la Asamblea Legislativa al aprobar el Presupuesto para un año que corresponderá del primero de enero al treinta y uno de diciembre. Sino que la reforma suma el principio de la plurianualidad al de anualidad, lo cual permite a la Administración Pública contar con dos instrumentos para la debida gestión de los recursos a corto (anualidad) y a mediano-largo plazo (plurianualidad), éste último como una forma de conducir la planificación de la gestión pública. Puesto que la inmediatez resuelve la presupuestación de los recursos en forma pronta, pero su planificación a mediano plazo permite visualizarlos estratégicamente de manera que pueda garantizarse la sostenibilidad de los proyectos y operaciones que excedan el año de ejercicio usual; con ello, su debida realización en pro del bienestar general y del derecho fundamental de todo ciudadano a servicios públicos eficientes.

De allí que la inclusión de estos dos principios dentro de la gestión pública es viable jurídicamente, por cuanto :

1. Realiza los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas dispuestos en el artículo 11 constitucional.
2. Complementa la disposición constitucional que señala la necesaria realización del bienestar general por parte de la Administración Pública contemplada en el primer párrafo del artículo 50 constitucional.
3. No elimina el principio de anualidad dispuesto por nuestros constituyentes. Al contrario, lo potencia, puesto que se adiciona como instrumento de gestión necesario para la Administración Pública el uso sostenible de los recursos en los términos referidos no solamente al disponerlos presupuestariamente en forma anual, sino –y tal como dispone hoy nuestra legislación ya citada-, al determinar su planificación estratégica de manera plurianual de ser necesario. Minimiza el riesgo de la toma de decisiones desacertadas o aventuradas por parte de la Administración. Con lo cual, principios ya dispuestos legislativamente se tutelarían al más alto nivel normativo para realizar de forma efectiva el bienestar general y, con ello, preservar, fortalecer y permitir el desarrollo institucional de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho al garantizar al mayor nivel normativo la necesaria planificación estratégica en el uso de los recursos públicos



## Inclusión de un párrafo tercero:

Por último, la modificación propuesta en el tercer párrafo del artículo 176 de la frase “*Las Municipalidades y las instituciones autónomas*” por la de “*Administración pública, en sentido amplio*”, obedece a la necesidad de incorporar las reglas de presupuestación pública en toda la Administración Pública en sentido amplio, indistintamente que sus presupuestos continúen siendo aprobados ya sea por la Asamblea Legislativa (artículo 121 .11 C.Pol) o por la Contraloría General de la República (art.184.2 C. Pol.)

Recordemos que el artículo 49 de la Constitución Política y el artículo 1 del Código Procesal Contencioso-Administrativo definen expresamente lo que se entiende por Administración Pública, al indicar:

*“ARTÍCULO 49.- Establécese la jurisdicción contencioso - administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.*

*La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos.*

*La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.”<sup>55</sup>*

### **“ARTÍCULO 1.-**

**1) La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa.**

**2) Los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción, por acción u omisión, al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.**

**3) Para los fines de la presente Ley, se entenderá por Administración Pública:**

**a) La Administración central.**

**b) Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas.**

**c) La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho público.”<sup>56</sup>**

Además, en relación con el control de los presupuestos de las Municipalidades e Instituciones Autónomas, el Constituyente en el Acta N° 162 hace las siguientes observaciones:

*“Yo no me he atrevido a pretender que con el texto constitucional se fuerce una reorganización e ese sentido. Simplemente he querido que el nuevo texto deje la puerta abierta para ensayar en el futuro, si ello se cree conveniente, tal sistema. De allí la flexibilidad de la primera frase de la moción que simplemente habla del Poder Ejecutivo y del departamento especializado de él dependiente,*

<sup>55</sup> **Constitución Política.** Así reformado por el artículo único de la ley N° 3124 del 25 de junio de 1963. El destacado no es del original.

<sup>56</sup> **Código Procesal Contencioso-Administrativo.** Ley N° 8508 del 28 de abril del 2006 y sus reformas. El destacado no es del original.

*sin referirse ni al Ministro de Hacienda ni al Presidente de la República. Si he querido que quedase como texto imperativo el que, sea cual sea el sistema adaptado, sea el Presidente quien decida en los conflictos que puedan presentarse entre la Oficina de Presupuesto, al deducir o suprimir partidas de los anteproyectos presentados y cualesquiera de los Ministerios. En la actual Ley de Presupuesto, esa facultad le corresponde, según el artículo 6º, al Consejo de Ministros. No creo conveniente la medida. A nadie podrá ocultarse que en ese Consejo, unos Ministros se pondrán de acuerdo con otros para ampliarse entre sí sus partidas presupuestarias. Mejor es atribuirle la autoridad definitiva y última a quien tiene la responsabilidad y ha sido elegido para ejercerla.<sup>57</sup>*

*El Licenciado ARROYO observó que en la moción se dejaban por fuera a las Municipalidades y a las Instituciones Autónomas, que requieren un mayor control en la preparación de sus proyectos de presupuesto.*

*El Diputado FACIO aclaró que ya había explicado cómo el control de esos presupuestos se deja, por razones de respeto a la autonomía, a cargo de la Contraloría General de la República.”*

Es decir, el control de los presupuestos de las Municipalidades y las Instituciones Autónomas por respeto a su autonomía continuarán a cargo de la Contraloría General de la República, pero deberán observar el cumplimiento de las reglas descritas en esta propuesta.

#### **IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO DE REFORMAS PARCIALES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y PODER REFORMADOR<sup>58</sup>**

La Asamblea asume funciones de poder constituyente derivado (reformador); en ese tanto es un procedimiento rígido, por la jerarquía normativa a reformar – máximo rango-, lo cual debe seguir absoluto apego al ritual del artículo 195 de la Constitución Política que fue dado por el Constituyente originario (1949).

Cualquier error o violación de los pasos –fases- remite a violación de procedimiento, ello considerando que hay consulta preceptiva a la Sala Constitucional, según se dispone en los artículos 96.a, 97 y 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley N° 7135, del 11 de octubre de 1989.

El Proyecto se presenta en sesiones ordinarias, firmado por al menos por diez diputados y diputadas, constatando esta asesoría que, en efecto, lleva el respaldo de cuarenta y ocho legisladores.

Se lee por tres veces con intervalos de seis días hábiles. Se discute si se admite o no justamente en la tercer lectura con votación de admisibilidad – mayoría absoluta-. Evidentemente si se admite pasa a una Comisión Especial (generalmente de tres miembros) nombrada por mayoría absoluta en el Plenario legislativo, para que dictamine en un plazo de hasta 20 días hábiles.

---

<sup>57</sup> A partir de la intervención del Diputado Gómez hasta el final de esta intervención del Diputado Facio, no aparece ninguna de estas inserciones en el Libro de Actas, a pesar de que en “La Gaceta” se reseñan dos votaciones. N. de la C.

<sup>58</sup> Tomado del **Departamento de Servicios Técnicos**. Oficio N° ST 053-2015 I de 17 de marzo de 2015. Informe integrado del expediente N° 19.207 proyecto de ley “Reforma del artículo 29 de la Constitución Política, para que se reconozca el derecho fundamental a internet”.

## **ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

---

Este tipo de proyecto no requiere puesta a despacho, corre el tiempo sin ese requisito (no computa recesos, días no hábiles, período de sesiones extraordinarias salvo que sea convocado). De modo importante: en caso de que la Comisión sobrepase el plazo, se archiva de oficio (SC. 6674-93 y ST 360-1999).

En cuanto a las mociones de consulta a instituciones u organizaciones, el legislador no está impedido en hacerlas, aunque debe prever que se trata de un trámite especial, reforzado, distinto al ordinario, que tiene como plazo para dictaminar veinte días hábiles.

El constituyente derivado no puede incorporar al proyecto artículos ni temas no incluidos en la propuesta admitida a trámite (vid. criterio la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en las resoluciones N° 1438-95 y N° 4848-95). Las opciones de los miembros de la Comisión son:

- a.** Que se acepte tal cual fue presentada la propuesta de reforma constitucional y se dictamina en ese sentido.
- b)** Si la Comisión difiere respecto de la propuesta original, lo menciona en la exposición de motivos del dictamen y presenta anexa una moción de texto sustitutivo (redacción alternativa) que no se vota allí, sino que se discute y vota en el Plenario, esto quiere decir que se acepta el fondo de la materia a reformar pero no la forma.
- c.** Hay oposición y se dictamina negativo –plenario solo conocería el expediente si hubiese al menos un dictamen afirmativo de minoría-.

Presentado el dictamen en Primera Legislatura se procede a la discusión del Plenario (solo aquí procede el conocimiento, discusión y votación de las mociones de fondo), y se aprueba por mayoría absoluta en primer debate, mientras que en el segundo debate por mayoría calificada (Así dispuesto en las sentencias SC. N° 5976-96 y N° 7016-02). En esta fase, después del primer debate y antes del segundo debate, se realiza la consulta preceptiva legislativa de constitucionalidad.

Si la Sala Constitucional de la Corte no halla vicio, se pasa el proyecto a la Comisión de Redacción. La Asamblea aprueba el texto de redacción por mayoría absoluta. Luego lo pasa al Poder Ejecutivo, y este poder lo enviará de vuelta a la Asamblea con el Mensaje Presidencial del 1° de mayo correspondiente, con sus observaciones, o recomendándolo.

Se discute en las primeras sesiones de la siguiente legislatura (rígido en dos legislaturas) y se le dan tres debates, aplicándose mayoría calificada en los tres debates.

Entra a formar parte de la Constitución, y se comunica al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia. No aplica el Veto por tratarse de Poder Constituyente Reformador.

## **Votación**

Se sigue el procedimiento legislativo extraordinario de Reforma Parcial a la Constitución Política, dispuesto en el artículo 195 de la Carta fundamental y 184 del Reglamento Legislativo. En lo que se refiere a votaciones ya se indicó en Primera Legislatura se aprueba por mayoría absoluta en primer debate, mientras que en el segundo debate por mayoría calificada (Así dispuesto en las sentencias SC. N° 5976-96 y n.º 7016-02.

En cuanto a la segunda legislatura se le dan tres debates, aplicándose la mayoría calificada en los tres debates.

## **Delegación**

El proyecto **NO es delegable** en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 124 párrafo tercero del mismo texto constitucional.<sup>59</sup>

Es de reserva exclusiva del Plenario legislativo, por tratarse de un Proyecto de Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política.

## **Consultas**

### **Preceptivas**

Al tratarse del Poder Constituyente Reformador, no se exige el trámite de consultas, es decir, no hay obligatoriedad de realizarlas. Se debe considerar el término improrrogable de veinte días hábiles que tiene la Comisión Especial para dictaminar. No obstante, tampoco se prohíbe que la Comisión pueda consultar a instituciones u organizaciones o recibir en audiencia a expertos en la materia, siempre que le resulte conveniente y ágil a la Comisión.

### **Obligatorias:**

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, según lo exige el artículo 96 inciso a) de la Ley de Jurisdicción Constitucional.

### **Facultativas:**

- Ministerio de Hacienda
- Contraloría General de la República
- Municipalidades
- Instituciones Autónomas

---

<sup>59</sup> “**ARTÍCULO 124.-** (...) No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política...”

# **ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

---

## **V. FUENTES<sup>60</sup>**

### ***Constitucionales***

- **Constitución Política de la República de Costa Rica**, del 19 de noviembre de 1949.

### ***Leyes***

- **Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuesto Públicos.**
- **Código Procesal Contencioso-Administrativo.** Ley N° 8508 del 28 de abril del 2006 y sus reformas.

### ***Jurisprudencia***

- **SALA CONSTITUCIONAL.** Voto N° 4247-1998 de las 17:24 horas del 17 de junio de 1998.
- **SALA CONSTITUCIONAL.** Voto N° 4528-1999 de las 14:54 horas del 15 de julio de 1999.
- **SALA CONSTITUCIONAL.** Voto N° 4884-2002 de las 14:59 horas del 22 de mayo de 2002.
- **SALA CONSTITUCIONAL.** Voto N° 9567-2008 de las 10:00 horas del 11 de junio de 2008.
- **SALA CONSTITUCIONAL.** Voto N° 2913-2013 de las 14:30 horas del 5 de marzo de 2013.

### ***Pronunciamientos del Departamento de Servicios Técnicos***

- **Departamento de Servicios Técnicos.** CON-094-2011-J de 24 de noviembre de 2011.
- **Departamento de Servicios Técnicos.** CON-080-2013 J de 9 de setiembre de 2013.
- **Departamento de Servicios Técnicos.** CON-139-2014 de 13 de noviembre de 2014.
- **Departamento de Servicios Técnicos.** Oficio N° ST 053-2015 I de 17 de marzo de 2015. Informe integrado del expediente N° 19.207 proyecto de ley

---

<sup>60</sup> Información suministrada por el Lic. Juan Conejo Trejos, Asesor del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos.

# ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

---

“Reforma del artículo 29 de la Constitución Política, para que se reconozca el derecho fundamental a internet”

## **Memorias**

- Costa Rica. Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. San José, Costa Rica: La Contraloría, 2015.

## **Sitios Web**

- <https://www.google.com/search?q=principio+prurianual+del+pressupuest+o+de+la+Resp%C3%BAblica&ie=utf-8&oe=utf-8>  
EL PRESUPUESTO PLURIANUAL PROVINCIAL - Documento Preliminar – REPÚBLICA ARGENTINA Octubre de 2012. Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal -Ley Nacional N° 25.917-
- [https://www.contraloria.gob.pa/archivos\\_III%20Congreso%20oct2011/CONFERENCIAS%204%20y%205%20OCTUBRE%202011/PONENCIA%20DE%20ROC%20CDO%20AGUILAR%20M.%20-%20COSTA%20RICA%204-10-2011.pdf](https://www.contraloria.gob.pa/archivos_III%20Congreso%20oct2011/CONFERENCIAS%204%20y%205%20OCTUBRE%202011/PONENCIA%20DE%20ROC%20CDO%20AGUILAR%20M.%20-%20COSTA%20RICA%204-10-2011.pdf)  
La Rendición de Cuentas y su Examen: Un Nuevo Modelo de Fiscalización. Ponencia de Roco Aguilar M.
- [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/29430/MARTIRENE\\_MANUAL.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/29430/MARTIRENE_MANUAL.pdf)  
Manual de presupuesto plurianual. Roberto Martirene. Documento Preliminar.

## **VI.- ANEXOS**

## **Actas de la Asamblea Nacional Constituyente relativas a la discusión del artículo 176 constitucional**

### **ACTA N° 162<sup>61</sup>**

*“El Diputado FACIO hizo uso de la palabra para referirse a la cuestión en debate, texto íntegro<sup>62</sup> que se publica en “La Gaceta” correspondiente:*

<sup>61</sup> N° 162.- Centésima sexagésima segunda acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las catorce horas y media del día seis de octubre (\*) de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Dr. Rodríguez. Presentes los señores Diputados Vargas Fernández y Ortiz Martín, Secretarios: Vargas Vargas, Vargas Castro, Acosta Piepper, Arroyo, Monge Ramírez, Montiel, Zeledón, Gamboa, Volio Jiménez, Baudrit González, Arias, Jiménez Quesada, González Herrán, Baudrit Solera, Fournier, Facio, Monge Álvarez, Valverde, Esquivel, Acosta Jiménez, Brenes Mata, Oreamuno, González Flores, Guido, Madrigal, Dobles, Castaing, González Luján, Trejos, Herrero, Gómez, Volio Sancho, Ruiz, Desanti y los Suplentes: Castro, Lobo, Carrillo, Rojas Espinoza, Rojas Vargas, Chacón, Lee Cruz y Morúa.

(\*) En el libro de Actas dice por error “agosto”.

### <sup>62</sup> “DEL PODER LEGISLATIVO CAPITULO EL PRESUPUESTO DE LA REPUBLICA

Artículo 1º.- El Presupuesto Ordinario de la República comprenderá, sin deducciones ni excepción alguna, todos los ingresos probables de la Administración Pública durante el año financiero respectivo, y todos los gastos autorizados para el mismo período. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.

El presupuesto deberá necesariamente incluir una partida para cubrir las obligaciones a cargo del Estado declaradas por los Tribunales de Justicia. Las Municipalidades y las Instituciones Autónomas se regirán por presupuestos especiales, los cuales deberán ceñirse también a las reglas anteriores. El Presupuesto de la República se dispondrá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre. [176]

Artículo 2º.- La preparación del proyecto de Presupuesto Ordinario corresponde al Poder Ejecutivo, por medio de un Departamento permanente especializado en la materia.

Este Departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República.

También corresponde al Poder Ejecutivo la preparación, con el carácter de Presupuestos Extraordinarios, de los proyectos de inversión de los recursos provenientes del uso del crédito público o de cualquiera otra fuente extraordinaria, para el año financiero respectivo. [177]

Artículo 3º.- Si el Poder Ejecutivo no hubiere presentado a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Ordinario el día primero de octubre, se tendrá como tal la Ley de Presupuesto vigente; y si el proyecto no estuviera votado por la Asamblea Legislativa el treinta de noviembre, se tendrá como Ley de Presupuesto para el año financiero siguiente el proyecto que hubiere servido de base al debate.

Transitorio.- Los términos que señala el artículo 3º para el envío del proyecto de Presupuesto por el Ejecutivo y su aprobación por la Asamblea Legislativa, no regirán para el proyecto de Presupuesto del año financiero de 1950. [178]

Artículo 4º.- La Asamblea no podrá discutir moción alguna que tienda a aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo o a crear otros nuevos, si no es señalando los nuevos ingresos que hayan de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos. Es prohibido reducir las remuneraciones de los funcionarios y de los servidores públicos fijadas por el Presupuesto en vigencia, salvo que se trate de reducciones realizadas con un criterio general y aplicables por igual a todos los Poderes del Estado.

Transitorio.- La prohibición establecida en el párrafo 2º del artículo 4º, no tendrá aplicación, sino en cuanto a las Oficinas o Departamentos que, por estar ya cubiertos por la Ley de Servicio Civil, hayan llegado a establecer en forma científica y justa las remuneraciones respectivas. [179]

Artículo 5º.- El Presupuesto Ordinario y los Extraordinarios aprobados por la Asamblea Legislativa, constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes especiales de iniciativa del Poder Ejecutivo.

# ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

*Ha sido norma tradicional en las actuaciones de la fracción social-demócrata, como a la Asamblea le consta, el proceder a retirar o a posponer sus mociones cuando por parte de otros señores Diputados se presenta alguna que, aunque distinta en su forma, tiende a realizar los mismos propósitos que las suyas. Ello en pro de la cordialidad parlamentaria y para aligerar el camino de la discusión.*

*Como en este caso no vamos a proceder así, me creo con la obligación de explicar por qué. Ciertamente el cuerpo de mociones del Partido Constitucional y las nuestras*

---

Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo 4º.

Sin embargo, cuando la Asamblea estuviere en receso, podrá acordarse sin su autorización la variación en el destino de una partida autorizada, o la apertura de créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados. [180]

Artículo 6º.- El Poder Ejecutivo deberá enviar a la Contraloría la liquidación del Presupuesto Ordinario y de los Extraordinarios que se hubieren acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año financiero correspondiente; la Contraloría deberá remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente.

La aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa.

Transitorio.- La liquidación de los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios correspondientes al año financiero de 1949, no será objeto de revisión y dictamen por la Contraloría. El Poder Ejecutivo la enviará directamente a la Asamblea a más tardar el primero de marzo de 1950. [181]

Artículo 7º.- La ejecución o reparación de obras públicas, las compras que se ejecuten con fondos del Estado, de las Municipalidades o de las instituciones autónomas, y la venta o arrendamiento de los bienes pertenecientes a los mismos, se harán, tratándose de obras u operaciones cuyo valor y naturaleza señale la ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación. [182]

CAPITULO... La Contraloría General de la República

Artículo 8º.- La Contraloría General de la República será una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero gozará de absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

La Contraloría estará a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Ambos serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; podrán ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

El Contralor y el Subcontralor serán responsables ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones, y podrán ser removidos por ella mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o mala conducta. Además, toda sentencia judicial firme en su contra, implicará la pérdida de sus cargos.

Transitorio.- El primer nombramiento de Contralor y Subcontralor se hará en el año 1950, una vez promulgada la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y por un término que vencerá el 8 de mayo de 1956. [183]

Artículo 9º.- Son atribuciones de la Contraloría:

a) Fiscalizar la ejecución y la liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

No se emitirá ningún giro ni orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;

b) Examinar y aprobar los presupuestos de las Municipalidades y las Instituciones Autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;

c) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa en su primera sesión ordinaria, memoria explicativa del movimiento del año financiero inmediatamente anterior, con detalle de sus labores de Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos; y

d) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen". [184]"



*tienen el mismo objetivo de constitucionalizar el ordenamiento financiero de la República. Pero, como lo ha expresado el señor Baudrit González, las suyas están enmarcadas dentro de un método totalmente distinto al que nosotros seguimos. Las mociones del grupo constitucional son sencillamente una síntesis, una fuerte concentración de las Leyes de Presupuesto, Control y Tesorería de 1945, por lo que resultan, a mi juicio, un grupo de proposiciones que no tienen exactamente la apariencia de normas constitucionales y que cobijan, en muchos casos, situaciones o hechos que no parecen ser propios del texto constitucional.*

*No ha dejado de llamarme la atención, por cierto, que sea precisamente el grupo constitucional, que tanto se ha distinguido en esta Asamblea por su retirado ataque al presunto reglamentismo del proyecto de 1949, el que venga hoy a proponer mociones cuyo reglamentismo salta a la vista. Nuestras mociones, si bien se basan también, en lo fundamental, en aquellas leyes, siguen un sistema distinto: contiene solo principios generales, y solo aquellos principios que tienen atinencia con las relaciones de un Poder con otro; estos es, solo las normas que parecen necesarias para establecer, en el campo financiero, el sistema de frenos y contrapesos de todo sistema constitucional democrático. Un ejemplo: nuestras mociones no contemplan, en la forma concreta y detallada en que lo hacen las mociones del Partido Constitucional, la institución de la Tesorería Nacional. ¿Por qué? ¿Porque no la juzgamos importante? En modo alguno, le concedemos toda la importancia que merece. Sino porque, por tratarse de una oficina dependiente, interna, doméstica, del Poder Ejecutivo, no creemos que deba hacérsela objeto de reconocimiento constitucional. Claro que de los principios generales mismos que integran nuestras mociones resulta, como un resultado lógico, la necesidad para el legislador de establecer una Tesorería Nacional. En cambio, le damos especial importancia a la Contraloría General de la República. ¿Por qué? Porque la Contraloría es el freno y contrapeso legislativo en la ejecución y la liquidación del presupuesto. Resumen: creemos que deben ser normas constitucionales aquellas llamadas a regular las relaciones mutuas de un poder con otro, no aquellas del dominio doméstico de uno de esos poderes. Sin embargo, estaríamos de acuerdo en votar normas relativas a esas dependencias internas como un complemento, una vez aprobados los principios generales de nuestras mociones.*

*El señor Baudrit González ha expresado que sus mociones tienen un método; no lo dudamos; pero afirmamos que las nuestras también lo tienen. Noten los señores Diputados su método: el artículo primero se refiere a principios generales y requisitos indispensables del presupuesto nacional; el segundo establece quien prepara el presupuesto; el tercero, las fechas obligadas de su envío y aprobación, y el procedimiento a seguir en caso de que esas fechas se incumplan; el cuarto señala el organismo que debe discutirlo y aprobarlo, señalando el límite de sus atribuciones; el quinto define el valor jurídico del presupuesto ya aprobado, como límite para la realización de gastos públicos, el sexto, señala la forma de liquidar el presupuesto; y los últimos fijan la naturaleza, atribuciones y objetivos del organismo, dependiente del Poder Legislativo, llamado a vigilar la ejecución y la liquidación del presupuesto. Se nota cómo las mociones siguen ordenadamente, digámoslo así, la vida del presupuesto, desde su nacimiento hasta su muerte, en un ciclo lógico, claro y racional. Este método puede ser malo, pero es un método innegable. A más de esto, tienen nuestras mociones la virtud de adecuarse cuidadosamente, como se verá en el curso del debate, a las normas ya aprobadas en otros capítulos por esta Asamblea, y la de prever las situaciones de transición entre el régimen de facto y el constitucional, mediante una serie de artículos transitorios que, sin debilitar los principios básicos, proveen a la necesidad de no entorpecer ni embarazar los primeros pasos financieros del nuevo régimen. No afirmamos, es claro, que nuestras proposiciones sean perfectas, ni mucho menos. Y por eso quedamos abiertos a toda sugerencia constructiva, a toda llamada de atención positiva, de los estimables compañeros.*

*El artículo primero de nuestras mociones, ahora en discusión, contiene en su párrafo inicial -y me voy a permitir rogarle a la Mesa se sirva poner estos artículos en*

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

---

discusión y votación por párrafos o parágrafos, dado que cada artículo contiene diversas materias o problemas- dos principios fundamentales: el de la universalidad del presupuesto y el del equilibrio del presupuesto. Por el primero, se obliga a la Administración a proyectar un presupuesto que contenga, sin excepción alguna, todos los gastos y todos los ingresos, para que la representación nacional pueda analizarlos con todo el cuidado del caso. Por el segundo, se proscribió enfáticamente la práctica de elaborar presupuestos desequilibrados o con déficit. Hago notar a los señores Diputados que el primer principio se halla contenido en el artículo 2º de la Ley Orgánica del Presupuesto, y el segundo, en el artículo 18, párrafo inicial, de dicha ley: y lo hago notar para que se vea que se trata de constitucionalizar principios ya existentes en nuestra legislación pero que, por su importancia, estoy seguro todos los señores Diputados querrán, junto con nosotros, que se hagan objeto del espaldarazo constitucional.

El Licenciado ARIAS BONILLA expresó que la brillante exposición del señor Baudrit González lo excusaba de entrar en una serie de detalles sobre materia tan importante como es la Hacienda Pública. Sin embargo, hizo un breve análisis histórico de esta materia en Costa Rica. Mientras los presupuestos de la República -dijo- comprendían sumas relativamente pequeñas, las disposiciones legales sobre los mismos fueron casi nulas. Hasta 1908 nos conformamos con las disposiciones de la Carta del 71. No fue sino en este año, que se aprobó la ley de Presupuesto, redactada por don Cleto González Víquez. Estableció esa ley reglas que aún hoy son de actualidad. Sin embargo, esa ley no se acató por algunas administraciones, a pesar de sus principios saludables para la economía del país, ya que estos últimos no tenían el debido respaldo constitucional. El Congreso del año 22 pensó en establecer una Ley de Control que terminara con semejantes anomalías. El Congreso dictó la ley respectiva, que venía a establecer la forma de hacer liquidar los presupuestos. La ley en cuestión fue tildada de inconstitucional, razón por la cual la Cámara de 1924 propuso la reforma constitucional del caso, creándose el llamado Centro de Control, encargado de la vigilancia y buena inversión de los fondos públicos. Desgraciadamente tampoco esta medida dio los resultados esperados y la Hacienda Pública continuó dando tumbos en algunas administraciones, hasta llegar al desastre fiscal. En esas condiciones, se vio la necesidad de dictar medidas más drásticas en relación con la Hacienda Pública. Se solicitó la colaboración del Departamento de Estado de los Estados Unidos, quien envió a Costa Rica, a uno de sus técnicos. El técnico norteamericano trabajó en Costa Rica por espacio de algunos meses, al final de los cuales entregó su informe al Gobierno de la República. Dio la pauta a seguir en unos cuantos preceptos fundamentales, que posteriormente se consignaron en leyes ordinarias, que están vigentes, pero que no se cumplen. El Banco de Costa Rica encargó luego el estudio del informe respectivo a un grupo de ex-Secretarios de Hacienda, para que se le diera contenido legal. En esa comisión la labor principal la llevaron a cabo los señores don Manuel Francisco Jiménez Ortiz y don Fabio Baudrit González. El técnico norteamericano aconsejaba en su informe cuatro puntos fundamentales: 1) creación de la Oficina de Presupuesto; 2) la Contraloría, dependiente del Poder Legislativo, con amplias facultades para actuar dentro de las reglas, de su respectiva Ley Orgánica. Al Jefe de esa Oficina se le dio una inamovilidad por un período largo, de ocho años, para evitar que fuera removido por razones políticas; 3) Tesorería Nacional, oficina principalísima a la cual se le concretó la función de hacer los pagos de gobierno exclusivamente, para acabar con ese mal de varias dependencias oficiales dedicadas al mismo fin. El Tesorero Nacional de nombramiento del Ejecutivo, y finalmente, la Proveeduría Nacional, a fin de que exista un centro proveedor que, cuando en todos aquellos casos que fuere posible el sistema de licitaciones públicas, compre lo que realmente necesita el Gobierno. Esos puntos fueron los que indicaron los técnicos. Las leyes de ordenamiento fiscal posteriormente los consignaron entre sus disposiciones. Si se hubieran aplicado, el país estaría en una situación fiscal muy distinta. Por desgracia no se han aplicado debidamente, hasta el extremo de que esas leyes

cayeron en desprestigio. No han producido los efectos que se esperaban, por la mala aplicación de las mismas. Les faltó, fundamentalmente, el debido soporte constitucional. Con ese propósito y para hacerle un bien al país, es que nosotros hemos presentado el grupo de mociones que ha leído la Mesa. Hemos formulado el proyecto respectivo para que se incorpore en la nueva Constitución. Nuestro proyecto se basa en esas leyes existentes que no se cumplen. Elevadas a la categoría de preceptos constitucionales todo Gobierno se vería obligado a ponerlas en ejecución. Finalmente sugirió al señor Facio que, junto con don Fabio Baudrit, redactaran un nuevo proyecto, que recogiera ambas tendencias para que fuera sometido a la Cámara, con lo que se ahorraría más tiempo.

El Diputado FACIO hizo uso de la palabra extensamente en palabras que se publican en "La Gaceta" correspondiente: (1) Aclaró que sentía mucho no aceptar la sugerencia del señor Arias, pues, como ya lo dijo el señor Baudrit en su intervención anterior, ambos proyectos siguen dos métodos distintos y hasta opuestos. Será muy difícil, si no imposible llegar a un acuerdo sobre este punto y lo que sacaría la Asamblea sería una pérdida de tiempo. Dijo preferir continuar el debate iniciado y se manifestó una vez más dispuesto a acoger cualquier sugerencia constructiva proveniente de cualquier grupo de Diputados.

(1) En "La Gaceta" no aparece este discurso.

El señor BAUDRIT GONZALEZ objetó el procedimiento de la Mesa al poner a discusión el grupo de mociones presentadas por los señores Facio y Fournier, publicadas en el Alcance a "La Gaceta" N° 224 de esta fecha. Las mociones por ellos presentadas, en cambio, están publicadas desde el 3 de mayo. No es lógico que se menosprecien, hasta el extremo de que no merezcan ser discutidas. Piensa que las mociones publicadas hoy, no pueden anteponerse a las del Constitucional. La Mesa le aclaró al señor Representante Baudrit González que se ha ceñido en un todo al procedimiento seguido en muchas otras ocasiones. Además, las mociones del Social Demócrata fueron las primeras en presentarse, publicadas el 30 de abril. Luego sus proponentes las modificaron, presentando a la Mesa un nuevo proyecto.

El Diputado FACIO manifestó que lo sorprendía y le dolía el cargo lanzado por don Fabio Baudrit, cuando no ha habido ni de parte de la Mesa, ni de parte de su fracción ninguna maniobra para desplazar un proyecto determinado. Nuestro proyecto original -añadió después- fue presentado a la Asamblea el 16 de abril y publicado en "La Gaceta" del 30 de ese mes. Sin embargo, acogiéndonos al derecho establecido por la práctica parlamentaria le hicimos al mismo algunas variaciones, casi todas ellas de pura forma. En todo caso, aunque ellas hubieran sido sustanciales -que no lo son- la práctica reconocida por esta Asamblea ha sido, que los mocionantes pueden variar el texto de sus mociones en cualquier momento antes de la votación. Citó el caso reciente del grupo de mociones relativas a la cultura, encabezadas con la firma del señor Baudrit Solera, las cuales fueron acogidas por la fracción Social Demócrata, aprovechando su situación de prioridad para darles primacía sobre las otras. Nadie objetó nada en esa ocasión. Pues bien, lo que ha ocurrido ahora es exactamente lo mismo, sin embargo, se declara dispuesto a aceptar como bueno lo que la Mesa o, en su caso, la Asamblea, dispongan al respecto.

El señor PRESIDENTE aclaró que se han ceñido estrictamente a la práctica. Nunca han mirado con desdén un proyecto determinado. Sin embargo, si el señor Baudrit González no acepta el criterio de la Mesa, puede apelar del mismo a la Asamblea.

El señor Representante BAUDRIT GONZALEZ indicó que no ha querido hacer ningún cargo agravioso ni al señor Facio, ni a la Mesa. Simplemente expuso su criterio con franqueza, quizás un poco rudamente, pero nada más. Si la Mesa acuerda dar curso primero al proyecto del señor Facio, no lo objetará.

**Como los proponentes acordaron discutir por partes el artículo 1º de su proyecto, la Mesa sometió a discusión el primer párrafo, que dice así:**

**"El Presupuesto Ordinario de la República comprenderá, sin deducciones ni excepción alguna, todos los ingresos probables de la Administración Pública**

**durante el año financiero respectivo, y todos los gastos autorizados para el mismo período. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables". [176 p1]**

El Diputado ARIAS indicó que no se hablaba en la moción de la formación de los presupuestos de las Instituciones Autónomas. El párrafo tercero del artículo 1º - preguntó- ¿significa que las Municipalidades y las Instituciones Autónomas deben mandar sus presupuestos a la Oficina respectiva para su aprobación? ¿Participará en la formación de los mismos la Oficina de Presupuesto?

El proponente, señor FACIO, le aclaró al señor Arias que, de acuerdo con el artículo 9º, inciso 5) de sus mociones, entre las atribuciones de la Contraloría se establece la de "examinar y aprobar los presupuestos de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas, y fiscalizar su ejecución y aplicación". La idea ha sido que la Oficina de Presupuesto no participe en la formación de los presupuestos de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas, pues de lo contrario la independencia de las mismas, quedaría muy comprometida por tratarse de una oficina dependiente del Poder Ejecutivo. La intervención de la Contraloría garantiza el Control necesario pero de modo más conveniente.

El señor ARIAS replicó que lo esencial era, no la fiscalización y aprobación de esos presupuestos, sino la formación de los mismos. Lo principal a su juicio, es saber en qué forma se van a elaborar los presupuestos de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas, y no quienes los van a controlar y aprobar.

El Licenciado FACIO de nuevo hizo uso de la palabra, en extenso discurso que aparece en el Acta publicada en "La Gaceta". (1)

(1) En "La Gaceta" no aparece este discurso, sino las intervenciones que a continuación se leerán en letra bastardilla.

Reiteró que la idea es que la Oficina de Presupuesto tenga a su cargo el proyectar el presupuesto de la Administración central y que las Municipalidades y las Instituciones Autónomas tengan la facultad de proyectar el suyo, tal y como se hace en la actualidad. Pero ahora, los bancos elaboran su presupuesto y lo remiten al Ministerio de Hacienda para su aprobación. No ha existido, sin embargo, ningún control efectivo sobre esos presupuestos. Hacienda los aprueba como una simple formalidad. Nosotros pretendemos acabar con esa práctica puramente formal y, además, con el peligro de una arbitrariedad ministerial, haciendo que los presupuestos de esas instituciones autónomas vayan para su estudio y aprobación a la Contraloría General la que tendrá a su cargo, la decisión final sobre los mismos, así como la fiscalización de su ejecución y su liquidación.

El Diputado GOMEZ indicó que personas muy versadas en estas materias hacendarias le han hecho entrega de un proyecto, que acoge como suyo y lo presenta a la Mesa.

El Diputado ARROYO observó que en ninguna de las mociones del Social Demócrata se establecía la obligación de la publicidad de los gastos públicos.

El señor FACIO le aclaró que en su proyecto original habían consignado la norma que lee: "Todo gasto a cargo del Tesoro Nacional que no se refiera a sueldos del personal permanente de la Administración Pública consignados en el presupuesto, debe ser publicado en el Diario Oficial". Pero que, temeroso de que el proyecto fuese a ser tachado de muy extremo, pues ese a veces ha sido un argumento de peso en la Asamblea, lo había omitido de su cuerpo de mociones, en la esperanza, ahora confirmada por el señor Arroyo, de que la incitativa para reincorporarlo viniera de la propia Asamblea, dada la importancia del principio.

El Representante TREJOS indicó que el artículo en debate se concreta tan solo a definir lo que se entiende por presupuesto. Piensa que en una Constitución no deben ir definiciones, y mucho menos de una materia que no admite puntos de vista distintos. Está bien que la Constitución defina conceptos nuevos, pero no viejos y conocidos por todos.

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

---

El Diputado FACIO considera que no se trata de una definición. Nunca lo hubiera él hecho. Porque los tratadistas no terminan de ponerse de acuerdo sobre la definición del presupuesto, poniendo unos el énfasis en su aspecto jurídico, y otros en su aspecto financiero, y le hubiera parecido baldío e inconveniente el traer tal asunto académico a las páginas de la nueva Constitución. No, no se trata de una definición. Si los señores Diputados estudian más la moción se darán cuenta de que se trata de asentar no lo que es el presupuesto, sino las partidas que debe contener, que han de serlo todas las entradas y todas las salidas sin excepción alguna. Se trata del principio de universalidad del presupuesto, y se tiende a dar la garantía de que los presupuestos sean proyectados en forma bruta y no neta, para que la Asamblea Legislativa esté en condiciones de analizar y decidir sobre todos y cada uno de los ingresos y los egresos nacionales.

**Puesta a votación la primera parte del artículo 1º del proyecto Social Demócrata sobre la Hacienda Pública, fue aprobada.**

Se discutió luego la segunda parte que dice:

**“El Presupuesto deberá necesariamente incluir una partida para cubrir las obligaciones a cargo del Estado declaradas por los Tribunales de Justicia”.**

El señor FACIO indicó que ya la Asamblea aprobó el artículo 98 sobre atribuciones de la Asamblea Legislativa, que dice así: “Es prohibido a la Asamblea dar votos de aplauso respecto de actos oficiales así como reconocer a cargo del Tesoro Público obligaciones que no han sido previamente declaradas por el Poder Judicial, o aceptadas por el Poder Ejecutivo, o conceder becas, pensiones, jubilaciones o gratificaciones”. Esa disposición nos parece que requiere un complemento, que no es otro que la moción en debate. También se obliga a las Municipalidades y a las Instituciones Autónomas a mantener en sus presupuestos una partida especial para reconocer obligaciones declaradas por los Tribunales de Justicia.

El Licenciado VOLIO JIMENEZ observó que el artículo se refiere al presupuesto ordinario. Actualmente esas obligaciones del Estado se cubren con presupuestos extraordinarios, pues de lo contrario se tendría que esperar al año siguiente para que pudieran ser cubiertas.

El proponente señor FACIO, aclaró que la moción prescribe la obligatoriedad para el Ejecutivo, las Municipalidades y las Instituciones Autónomas de incluir en sus respectivos presupuestos ordinarios una partida especial para cubrir sus obligaciones declaradas por los Tribunales de Justicia. Eso no implica que no puedan acudir, en casos determinados, a la solución de hacer frente a esas obligaciones mediante presupuestos extraordinarios. Es mejor dejar cierta flexibilidad para que el Estado pueda hacer frente a sus obligaciones de la manera más adecuada. Se colocaría al Estado en una situación difícil y hasta peligrosa, obligándolo constitucionalmente a hacer frente a esas obligaciones mediante el sistema de presupuestos extraordinarios.

**Sometida a votación la segunda parte de la moción Social Demócrata, fue aprobada, así como las dos partes últimas. En consecuencia, el artículo...se leerá del modo siguiente:**

**“El Presupuesto Ordinario de la República comprenderá, sin deducciones ni excepción alguna, todos los ingresos probables de la Administración Pública durante el año financiero respectivo, y todos los gastos autorizados para el mismo período. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. El presupuesto deberá necesariamente incluir una partida para cubrir las obligaciones a cargo del Estado declaradas por los Tribunales de Justicia. Las Municipalidades y las Instituciones Autónomas se regirán por presupuestos especiales, los cuales deberán ceñirse también a las reglas anteriores. El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre”. [176]**

Se discutió luego el artículo siguiente del proyecto de mociones presentado por la fracción Social Demócrata, que dice así:

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

---

*“La preparación del proyecto de Presupuesto Ordinario corresponde al Poder Ejecutivo, por medio de un Departamento permanente especializado en la materia. Este departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República.*

*También corresponde al Poder Ejecutivo la preparación, con el carácter de Presupuestos Extraordinarios, de los proyectos de inversión de los recursos provenientes del uso del crédito o de cualquiera otra fuente extraordinaria, para el año financiero respectivo”. [177]*

*El Representante FACIO explicó que la primera parte de la moción se refiere a la iniciativa presupuestaria, la cual se coloca, como es lógico, en manos del Poder Ejecutivo. Contiene sin embargo, la moción, una novedad que creo necesario hacer que la Asamblea observe cuidadosamente, para que pueda dar voto definido sobre ella. La moción no establece, concretamente, que la Oficina de Presupuesto, que es ese “departamento especializado en la materia” de que se habla, dependa del Ministerio de Hacienda. Tampoco hace imposible que la ley respectiva la adscriba a ese Ministerio; es decir, se trata de una fórmula flexible para que el legislador, mañana, pueda acogerse al sistema hasta ahora en vigor en Costa Rica, según el cual la Oficina de Presupuesto es una simple dependencia de Hacienda, o bien ensayar un sistema nuevo, y quizás más conveniente. Tengo en mente esto: La Oficina de Presupuesto, como dependencia de Hacienda, se halla, en primer lugar, inhibida para aplicarle a ese mismo Ministerio las normas de economía que pueda aplicarle a las demás ramas ministeriales; en segundo lugar, el propio Ministro de Hacienda carece de autoridad suficiente, por hallarse colocado en el mismo nivel administrativo de ellos, para imponerles su política fiscal y hacendaria a sus colegas, los otros Ministros. De allí resultan colisiones y conflictos que pueden conducir a crisis políticas o que la cuerda se rompa por lo más delgado, haciendo que se desequilibre el presupuesto preparado, frustrándose así todo el trabajo de la Oficina de Presupuesto. Confrontando esos problemas, los Estados Unidos echaron mano, desde 1921, a un nuevo sistema: la Oficina de Presupuesto se adscribe como dependencia directa del propio Presidente de la República, que es, al fin y al cabo, quien tiene la responsabilidad última por todo el proceso financiero de la República. El experto salvadoreño, Doctor Manuel Enrique Hinds, quien fue asesor de Hacienda en los años pasados, y que hoy ocupa dignamente el cargo de Secretario de Hacienda de su país, en su interesante trabajo sobre la reorganización financiera de Costa Rica, insiste en no pocas oportunidades sobre esa responsabilidad última del Presidente de la República, hablando de la formación del presupuesto, dice: “Después se celebrarían juntas en Casa Presidencial adonde concurrirían el Presidente, el Ministro de Hacienda, el Ministro del ramo de que se tratara, el Jefe de la Oficina del Presupuesto, y aquellos otros funcionarios que pudieran dar luz sobre el ramo que hubiera de discutir en cada conferencia. En estas conferencias la última palabra debería tenerla el Presidente de la República. El es, constitucional y moralmente hablando, el que en último término responde de la buena administración. En él ha sido confiado el poder y él debe ser el que imprima unidad a la gestión financiera... Sin esa dirección central y única ejercida desde el mismo momento de la preparación del presupuesto, todo ordenamiento fiscal sería imposible”. El experto americano Kekich, de cuyos trabajos salieron las leyes de ordenamiento de 1945, fue concreto en el punto y recomendó la creación de la Oficina de Presupuesto, según el modelo americano, como una dependencia presidencial.*

*Yo no me he atrevido a pretender que con el texto constitucional se fuerce una reorganización e ese sentido. Simplemente he querido que el nuevo texto deje la puerta abierta para ensayar en el futuro, si ello se cree conveniente, tal sistema. De allí la flexibilidad de la primera frase de la moción que simplemente habla del Poder Ejecutivo y del departamento especializado de él dependiente, sin referirse ni al Ministro de Hacienda ni al Presidente de la República. Si he querido que quedase*

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

como texto imperativo el que, sea cual sea el sistema adaptado, sea el Presidente quien decida en los conflictos que puedan presentarse entre la Oficina de Presupuesto, al deducir o suprimir partidas de los anteproyectos presentados y cualesquiera de los Ministerios. En la actual Ley de Presupuesto, esa facultad le corresponde, según el artículo 6º, al Consejo de Ministros. No creo conveniente la medida. A nadie podrá ocultarse que en ese Consejo, unos Ministros se pondrán de acuerdo con otros para ampliarse entre sí sus partidas presupuestarias. Mejor es atribuirle la autoridad definitiva y última a quien tiene la responsabilidad y ha sido elegido para ejercerla. (1)

(1) A partir de la intervención del Diputado Gómez hasta el final de esta intervención del Diputado Facio, no aparece ninguna de estas inserciones en el Libro de Actas, a pesar de que en “La Gaceta” se reseñan dos votaciones. N. de la C.

El Licenciado ARROYO observó que en la moción se dejaban por fuera a las Municipalidades y a las Instituciones Autónomas, que requieren un mayor control en la preparación de sus proyectos de presupuesto.

El Diputado FACIO aclaró que ya había explicado cómo el control de esos presupuestos se deja, por razones de respeto a la autonomía, a cargo de la Contraloría General de la República.<sup>63</sup>

De la transcripción parcial del Acta N° 168 queda claro con las manifestaciones del diputado Facio, que las normas constitucionales deben “regular las relaciones mutuas de un poder con otro, no aquellas del dominio doméstico de uno de esos poderes”. Y específicamente, en la materia presupuestaria “se trata de asentar no lo que es el presupuesto, sino las partidas que debe contener, que han de serlo todas las entradas y todas las salidas sin excepción alguna. Se trata del principio de universalidad del presupuesto, y se tiende a dar la garantía de que los presupuestos sean proyectados en forma bruta y no neta, para que la Asamblea Legislativa esté en condiciones de analizar y decidir sobre todos y cada uno de los ingresos y los egresos nacionales.”

En el Acta N° 162<sup>64</sup> se alude al tema de la preparación del proyecto del Presupuesto Ordinario. Y en las Actas 163, 177 y 182 se aprueban una serie de mociones de revisión y fondo que modifican el texto de artículo 176. Las cuales se transcriben, en lo que interesan, a continuación:

---

<sup>63</sup> El destacado no es del original.

<sup>64</sup> **ACTA N° 162**

No. 162.- Centésima sexagésima segunda acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las catorce horas y media del día seis de octubre (\*) de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Dr. Rodríguez.

Artículo 2º.- La preparación del proyecto de Presupuesto Ordinario corresponde al Poder Ejecutivo, por medio de un Departamento permanente especializado en la materia.

Este Departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República.

También corresponde al Poder Ejecutivo la preparación, con el carácter de Presupuestos Extraordinarios, de los proyectos de inversión de los recursos provenientes del uso del crédito público o de cualquiera otra fuente extraordinaria, para el año financiero respectivo. [177]

Artículo 3º.- Si el Poder Ejecutivo no hubiere presentado a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Ordinario el día primero de octubre, se tendrá como tal la Ley de Presupuesto vigente; y si el proyecto no estuviera votado por la Asamblea Legislativa el treinta de noviembre, se tendrá como Ley de Presupuesto para el año financiero siguiente el proyecto que hubiere servido de base al debate.

## **ACTA N° 163<sup>65</sup>**

Artículo 1º.- Se leyó y aprobó el acta de la sesión anterior.

Artículo 2º.- El Representante CHACON JINESTA presentó **moción para que se revise el artículo referente al Presupuesto de la República aprobado ayer, con el fin de suprimir el párrafo que dice:**

**“El Presupuesto deberá necesariamente incluir una partida para cubrir las obligaciones a cargo del Estado declaradas por los Tribunales de Justicia”.**

El proponente explicó los alcances de la moción de revisión que ha planteado. Expresó que pedía la revisión del artículo referido, por considerar que el párrafo cuya eliminación auspiciaba, aunque era un sano principio de política fiscal correcta, podrá significar un caos hacendario en un futuro no lejano, si desgraciadamente llegara a prosperar alguna o todas las reclamaciones cuantiosas que en estos momentos se tramitan o se preparan contra el Estado, pues éste tendría la obligación establecida por la Constitución de incluir en el Presupuesto Nacional una partida para cubrir las obligaciones declaradas por los Tribunales, que en cualquier momento pueden ascender a decenas de millones de colones, si se tomaba en cuenta que una sola de las reclamaciones actuales habla de setenta millones de colones. Agregó luego que si una sentencia condenaba al Estado a pagar una reclamación de las planteadas (caso de los alemanes e italianos intervenidos, así como de los calderonistas) y el Estado en su próximo Presupuesto tuviera que señalar la partida para pagarla, toda su política hacendaria se vería deshecha y anulada totalmente. Considero luego que era más conveniente para la realidad económica del país sacrificar ese sano principio en la Constitución, antes de someter al Estado a una precaria situación fiscal. Es imperativo pagar esa clase de obligaciones cuando las condiciones del erario las soporten, en la seguridad de que los futuros gobiernos de orden y responsabilidad sabrán dar la debida atención a esos pagos para hacerlos efectivos en forma que no resulte desastrosa para la economía del Estado.

El señor FACIO se manifestó de acuerdo con la revisión planteada, ya que le han parecido buenas las razones aducidas por los defensores de la tesis. Por otra parte, enemigo como es de poner en la Constitución normas que entraben la marcha económica del Gobierno, así como el desarrollo de una sana política fiscal, y para ser consecuente con actitudes anteriores, votará la moción que plantea el Licenciado Chacón Jinesta.

**Fueron aprobadas la revisión y la moción de fondo.** En consecuencia, el artículo referente al Presupuesto de la República se leerá así:

**“El Presupuesto ordinario de la República comprenderá, sin deducciones ni excepción alguna, todos los ingresos probables de la Administración Pública durante el año financiero respectivo, y todos los gastos autorizados para el mismo período. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.**

**Las Municipalidades y las instituciones autónomas se regirán por presupuestos especiales, los cuales deberán ceñirse también a las reglas anteriores.**

**El Presupuesto de la República, se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre”.** [176]

---

<sup>65</sup> No. 163.- Centésima sexagésima tercera Acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente, a las quince horas del día siete de octubre de mil novecientos cuarenta y nueve. Bajo la Presidencia del Doctor Rodríguez, presentes los señores Diputados Vargas Fernández y Ortiz Martín, Secretarios; Vargas Vargas, Vargas Castro, Acosta Piepper, Arroyo, Montiel, Zeledón, Gamboa, Volio Jiménez, Brenes Gutiérrez, Arias Bonilla, Jiménez Quesada, González Herrán, Baudrit Solera, Fournier, Facio, Monge Álvarez, Valverde, Esquivel, Brenes Mata, González Flores, Guido, Madrigal, Castaing, González Luján, Trejos, Montealegre, Gómez, Ruiz, Desanti, y los suplentes: Rojas Vargas, Castro Sibaja, Lobo García, Elizondo, Morúa, Rojas Espinoza, Carrillo, Chacón Jinesta y Lee Cruz.



## ACTA N° 177<sup>66</sup>

**Fueron aprobados los artículos 177, 178 y 179 con sus respectivos transitorios, 180, 181, 132 y 193, que dicen así, respectivamente:**

*Artículo 177.- El Presupuesto Ordinario de la República comprenderá, sin deducciones ni excepción alguna, todos los ingresos probables de la Administración pública durante el año financiero, y todos los gastos autorizados para el mismo período. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. Las Municipalidades y las Instituciones Autónomas se regirán por presupuestos especiales, los cuales deberán ceñirse también a las reglas anteriores. El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.*

## ACTA N° 182<sup>67</sup>

*Se continuó en la discusión de las revisiones de forma.*

**Fueron aprobados los artículos 147 a 197, habiéndose agotado todas las revisiones presentadas en cuanto a la forma, los artículos son los siguientes:**

...

*Título XIII.- El Presupuesto de la República.*

*Artículo 176.- El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. Las Municipalidades y las Instituciones Autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos. El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.*

---

<sup>66</sup> No. 177.- Centésima septuagésima séptima acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las quince horas del día veintiocho de octubre de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Dr., Marcial Rodríguez.

<sup>67</sup> No. 182.- Centésima octogésima segunda acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las catorce horas y treinta minutos del día cuatro de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Doctor Rodríguez

## **Experiencia internacional<sup>68</sup>**

*“Son varios los países que han incorporado el Presupuesto Plurianual a su sistema presupuestario. En general, se pueden identificar diferentes razones que motivaron su creación, pero el factor común que se encuentra en la base de esa decisión se halla en la percepción de que el período anual resulta insuficiente para una adecuada administración de los asuntos vinculados con las finanzas del Estado, en un contexto mundial altamente interdependiente que demanda que cada país le demuestre al resto del mundo que está en condiciones de controlarlas.*

*En un breve recorrido, se mencionarán algunos países, haciendo en cada caso una sucinta descripción de los principales rasgos del esquema adoptado. La selección fue realizada con beneficio de inventario, con la intención de destacar aquellos elementos virtuosos de los sistemas que, con las debidas adaptaciones, puedan ser considerados en la implementación del Presupuesto Plurianual. Como se podrá observar, no existe un modelo común, pero en general predomina la variante de que el Presupuesto Plurianual es indicativo y opera en la práctica como un complemento del Presupuesto anual, de carácter obligatorio.*

### **8.1 Brasil<sup>69</sup>**

*En Brasil el presupuesto del gobierno federal, que tiene vigencia anual, está vinculado formalmente con el sistema de planificación, que se concreta en un Plan a cuatro años, conocido como Plano Brasil, el cual se aprueba por Ley al inicio de cada período presidencial. El instrumento que cumple el papel de puente entre el Plan y el Presupuesto anual, son las Directrices Presupuestarias, que es una ley que se aprueba para cada nuevo ejercicio fiscal. Los criterios impuestos sobre el proceso presupuestario tienen como propósito avanzar hacia una gestión presupuestaria orientada a resultados, resaltar las prioridades políticas del gobierno mediante la calificación como prioritarios de aproximadamente una cuarta parte de los programas y fomentar la participación privada en el financiamiento de los proyectos de inversión. La ley de Directrices Presupuestarias es el instrumento en el cual se traducen estas prioridades, mediante la presentación de listados específicos.*

### **8.2 Canadá**

*Canadá comenzó su experiencia en presupuestación plurianual, en los años 80, con proyecciones a cinco años, para pasar luego a un régimen bianual. El cambio se debió a que existían muchos desvíos entre lo proyectado y lo realizado, y además se había llegado a la conclusión de que un período tan largo aumentaba la incertidumbre en vez de reducirla.<sup>70</sup>*

*Otro problema que se originó en que se calculaba una reserva para contingencias, que fueron interpretadas por las instituciones como una posibilidad de pujar por mayores asignaciones, buscando asegurarse una parte de esas reservas.*

*En la actualidad, el marco fiscal plurianual, lo determina el Ministerio de Finanzas y las proyecciones que contiene operan como límites para la asignación presupuestaria anual de las diferentes áreas del gobierno.*

*Para dar mayor credibilidad y transparencia a las estimaciones de las variables macroeconómicas para la formulación del presupuesto, las autoridades fiscales de Canadá aceptan las proyecciones realizadas por un grupo preseleccionado de instituciones especializadas y definen las metas del PIB tomando el promedio de los pronósticos efectuados por cada una de estas instituciones.*

---

<sup>68</sup> Op. cit. Manual de presupuesto plurianual. Págs. 57 a 67.

<sup>69</sup> En el trabajo de Juan Cristóbal Bonnefoy y Ricardo Martner “Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina”, que integra el presente documento, se realiza una descripción más amplia de los antecedentes y características de las relaciones entre plan y presupuesto.

<sup>70</sup> Cf. Humberto Petrei, Presupuestos Plurianuales (2004), no publicado.

## 8.3 Estados Unidos de Norteamérica<sup>71</sup>

En el año 1993 el gobierno entrante de los Estados Unidos, bajo la tutela directa del Vicepresidente Alan Gore, decide llevar adelante un importante cambio en el sistema presupuestario y consigue la aprobación de la Ley de Desempeño Gubernamental y Resultados. El plan de implementación previsto consideró necesario un período de siete años para cumplir con los objetivos del nuevo régimen, comenzando por la aplicación del nuevo enfoque, en algunas áreas de la administración pública federal. Esta reforma mantuvo el enfoque plurianual, que siempre estuvo presente en el modelo de programación de los EE.UU. Como parte del diagnóstico se partió de la comprobación del hecho de que a pesar de los planes de reforma introducidos en un lapso mayor a treinta años, con el Presupuesto por Programas, primero, y luego con el Presupuesto Base Cero, las instituciones públicas continuaban gestionando de acuerdo con las prácticas tradicionales. Se sostuvo que una de las causas era que las reformas anteriores no habían dado suficiente importancia a los factores políticos, culturales y sociales que están presentes en el proceso presupuestario y lo determinan.

A partir de 1998, terminadas las experiencias piloto, se dispuso que a todas las agencias preparen planes estratégicos plurianuales, sobre la base de los cuales deben preparar el Plan de Desempeño y realizar la vinculación con las asignaciones presupuestarias, dado que el plan debía estar alineado a las restricciones presupuestarias.

Entre los requisitos establecidos por la Oficina Federal de Administración y Presupuesto (OMB)<sup>72</sup> que deben tener en cuenta las Agencias para la formulación de los planes estratégicos se encuentran:

- Declaración integral de la misión de la agencia, que incluye un resumen de lo que se hace de acuerdo al marco jurídico que la sustenta y cuáles son sus propósitos.
- Presentación de los objetivos de largo plazo, indicando los resultados esperados del cumplimiento de sus principales funciones y las probables fechas de cumplimiento de los mismos. Estos objetivos deben expresarse en resultados, los cuales deben ser formulados de manera tal que permitan una evaluación futura de si han sido alcanzados.
- Descripción sintética de los enfoques o estrategias previstas para cumplir con los objetivos y la misión del organismo. Esto supone una mención de las capacidades con que cuenta, en especial las de personal, las tecnologías utilizadas y otros recursos críticos. El plan debe señalar además los esfuerzos que realizará el organismo para el entrenamiento y capacitación del personal.
- Descripción de la relación entre las metas de largo plazo y las anuales, lo que implica vincular el largo plazo con los planes anuales de desempeño, lo cual permite a las instancias de decisión conocer cómo la agencia avanza hacia el cumplimiento de los resultados de largo plazo.
- Identificación de los factores externos clave, que escapando al control de la agencia, pueden afectar en forma significativa el cumplimiento de los resultados estratégicos.
- Descripción de las evaluaciones realizadas que fueron utilizadas para la elaboración del Plan Estratégico, que sirven para poder justipreciar la validez y razonabilidad del plan. La ley marco define las evaluaciones de programas llevados a cabo por las agencias como estimaciones objetivas y formales de los resultados (impacto o efecto de un programa).
- Forma en que la Agencia participa en programas de tipo transversal, especificando las relaciones y las instancias de coordinación existentes, lo cual debe ser considerado para evitar superposiciones y derroches de fondos, comprometiendo la efectividad global del programa del gobierno federal.
- Formulación breve de los pasos a seguir para la resolución de problemas estructurales de gerenciamiento e incapacidades institucionales de origen interno que pueden amenazar el cumplimiento del plan estratégico.

La mayoría de estos requisitos se encuentran contenidos en la Ley de Desempeño Gubernamental y Resultados, salvo los dos últimos que fueron requeridos por la OMB. Todo este sistema de planeamiento está orientado a justificar la procedencia de las asignaciones presupuestarias, en especial las tipificadas como discrecionales. Después de más de una década de introducción del nuevo sistema, según los estudios oficiales realizados demuestran que, pese a los esfuerzos y recursos aplicados en la reforma, todavía no es posible integrar las metas de resultados con las asignaciones financieras. Esto trajo como consecuencia, la emisión de nuevas directivas técnicas de la OMB, la cual se concretó en el año 2004 mediante la Circular A-11 (Parte 6, Capítulos 200.1 y 220), por la cual la OMB le pidió a las agencias la elaboración del Presupuesto de Desempeño, que abarca al Plan Anual de Desempeño y sus

<sup>71</sup> Elaborado a partir del estudio realizado por Hernán P. Llosas, "El sistema presupuestario en los Estados Unidos de Norteamérica", que fue presentado en el XX Seminario de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública" realizado en Buenos Aires, noviembre de 2006.

<sup>72</sup> Office of Management and Budget (<http://www.whitehouse.gov/omb>)

relaciones con el Presupuesto Anual, es decir es el documento que procura vincular los fines estratégicos con los objetivos de desempeño de largo y corto plazo, y con los gastos de los programas y actividades que contribuyen a lograr esos fines y objetivos. Un problema especial detectado, surgido de un análisis de la Oficina de Contabilidad del Gobierno (GAO), enfatizó la necesidad de considerar un tratamiento específico para los casos de programas que aportan más de un producto o resultado (programas multipropósitos) o para los fines transversales, cuyo cumplimiento requiere la acción conjunta de dos o más programas.

De acuerdo con esta descripción del modelo de los Estados Unidos, los aspectos de mediano plazo del Presupuesto, especialmente los globales, no son fáciles de aislar, dado que constituyen una parte integral del proceso presupuestario anual. Las estimaciones plurianuales tiene su origen en el año 1970, oportunidad en la que el Congreso dispuso la obligación de confeccionar un Presupuesto anual más cuatro años adicionales.

Actualmente, esta información muestra los ingresos y los gastos quinquenales distribuidos, en forma agregada, por funciones y subfunciones. Por otra parte, cuando el Presidente envía el documento presupuestario al Congreso incluye información sobre la incidencia multianual de las medidas de política incluidas en el Proyecto.<sup>73</sup>

Los valores plurianuales son utilizados, asimismo, en los comienzos del proceso de preparación del nuevo presupuesto. En esta oportunidad, el Director de la OMB envía una nota a los titulares de las agencias con las directivas y lineamientos para confeccionar los anteproyectos presupuestarios, excepto que se indique lo contrario, el punto de partida para el trabajo de cada agencia serán los datos del presupuesto plurianual previo.

En el sistema del gobierno federal los techos se utilizan como procedimiento de programación del proyecto presupuestario y son establecidos para el quinquenio por la OMB para cada Agencia. Pese a que la OMB les pide a las agencias que realicen su programación de gastos dentro de los mismos, por lo general éstas presentan requerimientos adicionales entre el 5/10 %, lo cual representa una suma considerable para un nivel de gasto como el que tiene los EE.UU. Le corresponde a la OMB, recomendar al Presidente el criterio a seguir con relación a los aspectos más significativos de los gastos adicionales, dejando para resolver dentro de su ámbito las cuestiones de menor relevancia. En las discusiones que se plantean, a veces las previsiones para los años futuros pueden servir para llegar a acuerdos con relación a las asignaciones del año próximo, por ejemplo, incrementando el gasto del año t+2 como compensación de la aceptación por parte de la Agencia de no incrementar el correspondiente al del t+1. Estos refuerzos, sin embargo, no quedarán firmes hasta que sean confirmados en la asignación anual.<sup>74</sup>

Cuando se concilian las posiciones dentro del Ejecutivo, son las agencias las encargadas de preparar la documentación y la justificación del presupuesto, previa validación de la autoridad presupuestaria. La información presentada debe estructurarse

No obstante estos avances y recaudos, desde una perspectiva macro fiscal, existe la sensación de que la información plurianual de ingresos y gastos no ha operado como un freno al crecimiento del gasto gubernamental. En todo caso, influyó hacia una mayor asignación hacia los gastos no discrecionales u “obligatorios”, que por lo general quedan fuera de las deliberaciones parlamentarias.<sup>75</sup>

## 8.4 Reino Unido

Desde el año 1980, existe un marco plurianual denominado Estrategia Financiera de Mediano Plazo<sup>76</sup> sobre el cual se realizan las proyecciones monetarias y fiscales. El modelo y los supuestos utilizados están abiertos al conocimiento público.

Las proyecciones son a tres años, de tipo rotativo (una vez transcurrido el primer año se elimina y se agrega un nuevo tercer año). A partir del año 1993, el gobierno comenzó a informar sobre sus planes de gastos e ingresos junto a un Informe de Presupuesto. Se le da mucha importancia a las explicaciones de las diferencias entre lo proyectado y lo ejecutado, tanto para el año que finaliza como para las nuevas proyecciones.

<sup>73</sup> Dorotinsky, Bill (2004), “Perspectiva de mediando plazo en el Presupuesto: El caso de los Estados Unidos”, artículo incluido en “Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público – Marco de Gasto de Mediano Plazo, Administración de Desempeño y Transparencia Fiscal”, Banco Mundial e Instituto de Desarrollo de Corea.

<sup>74</sup> Ídem.

<sup>75</sup> Ídem.

<sup>76</sup> “Medium-Term Financial Strategy”

*El modelo del Reino Unido también está orientado a la gestión por resultados, que incluye la opinión de los ciudadanos y usuarios, siendo el país que más ha avanzado en las llamadas cartas de compromiso con los ciudadanos (Citizen's Charter).*

## **8.5 Suecia**

*Suecia es un buen ejemplo del modelo que ha tratado de difundir las oficinas técnicas de la OCDE en las últimas décadas, en especial en el continente europeo. Contiene un marco presupuestario plurianual a tres años, rotativo, siendo el primero el nuevo presupuesto anual.<sup>77</sup> Este marco presupuestario es decidido por el Parlamento. Los montos que se aprueban son nominales, por lo que no están ajustados por inflación<sup>78</sup>, y si bien constituyen una guía que no tiene carácter legal, es considerado como un fuerte compromiso en mantenerlo por parte del gobierno central. La aprobación no se materializa por medio de una ley, sino en un documento llamado Carta del Presupuesto (Budget Bill)*

*El modelo vigente es uno de los emergentes de la crisis económica que enfrentó Suecia en el inicio de los años 90, que se manifestó claramente en el frente fiscal, en donde se registró una necesidad de financiamiento del sector público del 17% del PIB. Para estabilizar el sistema económico se tomaron medidas clásicas de ajuste, pero se estableció un nuevo régimen presupuestario (1997), que pasó del sistema anterior en cuanto a las decisiones de asignación de recursos de abajo-arriba (bottom-up) a una secuencia en cascada descendente (decisiones de arriba-abajo/top-down decisions), en donde se establecen procedimientos que procuran garantizar al máximo el respeto a los límites financieros globales, los que a su vez son compatibles con la obtención de una determinada meta de superávit. Simultáneamente, en la reforma se amplió el alcance institucional del Presupuesto, incorporando fondos sociales (vg. desempleo, obra social, retiro anticipado) que antes eran extra presupuestarios. Aunque el sistema de pensiones no forma parte de las instituciones que integran el Presupuesto, los techos globales fijados sí lo cubren. Por otra parte, si bien los gobiernos locales no forman parte del proceso de asignaciones presupuestarias, la ley les requiere presupuestos equilibrados y además forman parte de la meta de superávit. La meta es alcanzar un superávit a lo largo del ciclo económico es del 2%.<sup>79</sup>*

*Las proyecciones macroeconómicas que dan sustento al marco presupuestario son realizadas por el Departamento de Asuntos Económicos del Ministerio de Finanzas, quien coteja sus proyecciones con las que realizan el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, los bancos más importantes e instituciones privadas. El mismo Departamento, se encarga de las proyecciones de ingresos.<sup>80</sup> El nivel global del gasto es una variable dependiente del nivel de ingresos menos el monto del superávit.*

*El objetivo es que el marco plurianual opere como “ancla”, protegiendo la disciplina fiscal. Cuando los ingresos superan a las estimaciones, el excedente no se utiliza para incrementar los gastos más allá de los límites establecidos. A estos efectos se establecen, además del “techo global” y “techos financieros de gasto” (expenditure ceiling) a las instituciones ejecutoras, con una distribución a nivel de detalle, en donde se pone el acento en los programas. La distribución primaria del nivel total del gasto se hace a partir de una asignación tentativa elaborada por el Ministerio de Finanzas y que éste presenta al Primer Ministro. El primer mandatario desempeña el papel de árbitro y es el que lauda frente a controversias insuperables. Se convoca al resto de los Ministros para que, en una especie de retiro (Retiro de marzo) que puede tener una duración de tres días, se pongan de acuerdo en la distribución del techo global, que luego estará sujeto a la aprobación del Parlamento.*

*En el procedimiento de aprobación del Presupuesto el Parlamento tiene un papel protagónico. Dentro del mismo funciona un Comité de Finanzas que cumple una importante función de coordinación y compatibilización de las opiniones de los comités especiales. El procedimiento de aprobación contempla dos momentos diferenciados, el Proyecto de Política Fiscal y el Proyecto de Presupuesto. Por el primero, el Poder Ejecutivo, antes del 15 de abril, pone a la*

<sup>77</sup> Llosas, H., ob.cit. .

<sup>78</sup> Los techos presupuestarios están basados en las proyecciones macroeconómicas, en donde la meta de inflación es del 2% (+/-1) que el Banco Central se compromete a alcanzar.

<sup>79</sup> Frank, Nicles (2004), “El Proceso Presupuestario Sueco: Objetivos y Decisiones de Arriba-Abajo”, artículo incluido en “Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público – Marco de Gasto de Mediano Plazo, Administración de Desempeño y Transparencia Fiscal”.

<sup>80</sup> Gustafsson, Allan (2004), “Marco de gasto de mediano plazo en suecia”, artículo incluido “Reformando el sistema de administración del gasto público – marco de gasto de mediano plazo, administración de desempeño y transparencia fiscal”.

consideración parlamentaria los lineamientos básicos de la política económica y presupuestaria, la evaluación de la situación económica y las perspectivas para los tres años siguientes. La propuesta presupuestaria debe ser presentada antes del 20 septiembre, y contiene el límite global del gasto y la versión sintética de la asignación a las áreas de este límite.<sup>81</sup>

Estando vigentes las decisiones presupuestarias tomadas en los años anteriores, cuando se aprueba el nuevo presupuesto, quedan definidos aspectos plurianuales y anuales, tales como: (a) El techo global para el año  $t+3$  (siendo el año  $t$ , el año base o ejercicio corriente); (b) los techos de gastos para los años  $t+1$  y  $t+2$ , en el caso de hubiere modificaciones a los ya existentes; (c) la asignación de gastos para cada una de las 27 áreas en que distribuye el gasto, la cual ha sido trabajada previamente en los comités especiales (15 en total) fijando objetivos y la distribución del gasto; (d) cambios impositivos para el año  $t+1$ ; (e) aprobación del cálculo de los ingresos totales del año  $t+1$ . Si un comité especial quiere expandir el gasto al área que le corresponde, para que prospere tiene que ser presentado por el Comité de Finanzas a la aprobación del Parlamento, pudiendo proponer la reducción en otra área como compensación.<sup>82</sup> La suma que se distribuye no es la total, sino que se deja en forma deliberada una reserva o margen presupuestario, para contingencias o errores de pronóstico.

Aprobados los límites presupuestarios por agencia, el sistema implementado alcanza luego a un alto grado de flexibilidad. A las agencias se le asignan recursos presupuestarios globales para los gastos operativos (servicios personales, bienes de consumo y servicios no personales), existiendo asignaciones separadas para transferencias y gastos de capital. Tienen que acordar con su ministro metas de desempeño por medio de una Carta de Intenciones. Como contrapartida, disponen de amplias facilidades en la administración de los factores productivos y recursos financieros asignados. Las metas no figuran en el Presupuesto sino en las Cartas de Intención. Para evitar desvíos indeseados se ha montado un sólido régimen de rendición de cuentas por desempeño. Estas agencias, redactan desde 1993 un informe financiero y otro sobre su desempeño.<sup>83</sup>

Si bien las reformas efectuadas no están exentas de problemas y desajustes<sup>84</sup>, que pueden irse solucionando en la práctica, las encuestas muestran una creciente satisfacción de la ciudadanía en un modelo que muestra disciplina fiscal con eficiencia en la prestación de los servicios.<sup>85</sup> La puesta en práctica del nuevo sistema ha movido el foco de las decisiones presupuestarias hacia el mediano plazo.

### 8.6 Uruguay

Como se señaló, en la República Oriental del Uruguay el Presupuesto General abarca cinco años, que coincide con el período del mandato presidencial. De acuerdo con las normas vigentes en el país, durante el año 2005, el Poder Ejecutivo deberá enviar un proyecto de ley de presupuesto para el período fiscal 2006-2010. Transcurrido un año, se presentan al Congreso, además de la rendición de cuentas, una serie de modificaciones, las cuales están sujetas a su aprobación.

El sistema presupuestario de Uruguay se origina en las normas de la Constitución Política del año 1966, que introdujo el paradigma reinante en la década del sesenta del Estado como motor principal del desarrollo económico, y la planificación (normativa para el sector público e indicativa para el sector privado<sup>86</sup>) como instrumento básico de la conducción gubernamental. El artículo 214 de la Constitución establece que “el Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de gobierno”. Al mismo tiempo, en el inciso final, el mismo artículo dispone que es obligación del Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses de finalizado el ejercicio anual, presentar al “Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las

<sup>81</sup> Frank, N., ob.cit.

<sup>82</sup> Ídem.

<sup>83</sup> Llosas, H., ob.cit.

<sup>84</sup> Se han verificado prácticas de elusión de los techos, “neteando” ingresos con gastos o, en el cierre del ejercicio, pasando gastos al nuevo ejercicio.

<sup>85</sup> Llosas, H., ob.cit.

<sup>86</sup> La Constitución de la República del Paraguay adopta también este carácter, en el Artículo 177: “Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público.”

modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas”.

En el año 1991, con la aprobación de la Ley Nº 16.170, se establece un régimen más integral y ordenado de las normas de control y administración financiera.

Para mayor ilustración, se remite al trabajo de Juan Cristóbal Bonnefoy y de Ricardo Martner, “Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina”.

## 8.7 Alemania

En el año 1969, la Ley de Principios Presupuestarios estableció la obligación al Gobierno Federal, como también a cada uno de los gobiernos subnacionales (Länder), de realizar una planificación financiera quinquenal al margen del presupuesto anual (Sección 50 de la Ley)

A estos efectos, se instauró un Consejo de Planificación Financiera, en el que participan todos los ministros de hacienda de los Länder, cuya presidencia está a cargo del Ministro de Finanzas del gobierno federal y cuenta con representantes del Ministerio de Economía y del Banco Central (Bundesbank), que actúan como asesores. Este Consejo propone, debate y aprueba las recomendaciones para la coordinación de la planificación financiera entre la Federación, los estados subnacionales y los municipios.<sup>87</sup>

El Ministerio de Finanzas utiliza al plan financiero de mediano plazo como una herramienta que le permite desalentar, en una etapa temprana, las demandas excesivas de gastos.<sup>88</sup> Dentro de las estimaciones se incluye una reserva para cada uno de los años futuros, destinada a cubrir gastos adicionales de nuevos programas o aumentos en los precios.

El proceso de formulación del Plan Financiero tiene una apertura institucional, además de las aperturas por concepto de ingresos y gastos. Incluye reservas para las contingencias que pueden ocurrir en el quinquenio. Para las proyecciones de los ingresos se consultan las estimaciones de un comité integrado por expertos del gobierno federal, de los estados, la oficina de estadística federal, el Banco de Alemania y representantes de seis institutos líderes en investigación económica, de la Unión Federal de Asociaciones Centrales de Autoridades Locales y mesas de expertos en la evaluación de las tendencias macroeconómicas. Los cinco años que abarca el Plan están integrados por el año base o vigente, el proyecto de presupuesto para el próximo ejercicio fiscal y los tres años subsiguientes a éste.<sup>89</sup>

Se da un proceso de revisión y negociación, bastante detallado, entre la autoridad fiscal y los ministerios. Una vez confeccionado el Plan Financiero, es remitido con fines informativos al Parlamento, junto con el proyecto de ley de presupuesto federal. Pasada esta etapa, estas proyecciones son objeto de una continua actualización dentro del gobierno, cuya tarea es soportada técnicamente por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Finanzas, quien además tiene a su cargo el control global del planeamiento financiero de mediano plazo.<sup>90</sup> A título ilustrativo, en la página siguiente se transcribe la versión del cronograma de preparación del Presupuesto 2005 y del Plan Financiero 2004-2008.<sup>91</sup>

Otras características destacables del sistema de planificación de mediano plazo de Alemania es la integración al mismo de los estados subnacionales, la estrecha conexión con el proceso de preparación del proyecto de presupuesto anual, en donde el Plan Financiero de Mediano Plazo “sirve un año después como un punto de comienzo y como una guía para preparar el nuevo proyecto de presupuesto y el nuevo plan financiero”<sup>92</sup>

En el Manual de Transparencia Fiscal, elaborado por el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, se menciona a Alemania como un caso exitoso de utilización de marcos presupuestarios, junto con el Reino Unido y Australia.

<sup>87</sup> Tomado de la ponencia “Política financiera y contabilidad pública en Alemania como ejemplo de un Estado Federal” del Dr. Uve Plachetka, Director General del Ministerio de Finanzas de Alemania, expuesta en la XV Jornadas de Presupuestación., Contabilidad y Control Público, organizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda y la Intervención General de la Administración del Estado de España (Año 2004).X

<sup>88</sup> Lübke, Astrid (2004), “Planeamiento Financiero de Mediano Plazo en la República Federal de Alemania”; artículo incluido en “Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público – Marco de Gasto de Mediano Plazo, Administración de Desempeño y Transparencia Fiscal”, antes citado.

<sup>89</sup> Ídem.

<sup>90</sup> Ídem.

<sup>91</sup> Esquema presentado en el artículo citado de Lübke, Astrid.

<sup>92</sup> Lübke, Astrid, ob.cit.

### **8.8 Australia<sup>93</sup>**

*En Australia el proceso de reforma tiene un hito en el año 1984, con el lanzamiento del Programa de Mejoramiento de Administración Financiera<sup>94</sup>. En Australia se establecen metas fiscales indicativas para los próximos tres años, a nivel de programa. Cada presupuesto anual presenta estimaciones provisionales para el año financiero inmediato y para cada uno de los tres siguientes años. Mediante estas innovaciones se trató de desalentar la práctica de promoción de programas con gastos bajos en el primer año y altos en los años subsiguientes, exigiendo que un requerimiento tramitado en el ejercicio corriente muestre además el impacto futuro del gasto. Sin embargo, a modo de doble cerrojo, estas decisiones de gastos plurianuales si bien son el reflejo de la voluntad gubernamental, no tienen la fuerza de fijar el presupuesto futuro.*

*Como en el caso del Reino Unido, la información plurianual está sujeta a una permanente revisión y cotejo de los desvíos producidos. Como un complemento, el Departamento de Finanzas utiliza un modelo que permite vincular las variables macroeconómicas con los rubros presupuestarios.*

*Además de la presupuestación a tres años, en dicha reforma se consideró a la gestión presupuestaria por programas<sup>95</sup> como la base de las decisiones de asignación de recursos, que incluía la exigencia de producir información sobre los resultados y efectuar acciones de evaluación sistemática de los programas.”*

---

<sup>93</sup> Cf. David Arellano Gault, José R. Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Ángel Rojano Aguilar. “Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica.

<sup>94</sup> *Financial Management Improvement Programme*

<sup>95</sup> *Programme Management and Budgeting*



## **Capítulo II “Del Régimen Presupuestario de la República y de sus Entes Descentralizados Funcionalmente sin Fines Empresariales” de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de la República de Venezuela**

Para efectos ilustrativos, se transcribe el Capítulo II “Del Régimen Presupuestario de la República y de sus Entes Descentralizados Funcionalmente sin Fines Empresariales”, de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de la República de Venezuela, donde se desarrolla el principio plurianual como marco presupuestario. Veamos:

“FECHA: 05 DE SEPTIEMBRE DE 2.000. GACETA N° 37.029

LA COMISIÓN LEGISLATIVA NACIONAL

*En ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 6. numeral 1, del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente mediante el cual se establece el Régimen de Transición del Poder Público, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.920 de fecha 28 de marzo de 2000.*

*DECRETA la siguiente,*

### **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**

...

#### **CAPITULO II**

#### **Del Régimen Presupuestario de la República y de sus Entes Descentralizados Funcionalmente sin Fines Empresariales**

##### **Sección primera: de los entes y órganos regidos por este capítulo**

*Artículo 24. Se regirán por este Capítulo, los entes del sector público nacional indicados en los numerales 1, 6, 7 y 10 del artículo 6 de esta Ley, salvo aquellos que por la naturaleza de sus funciones empresariales deban regirse por el Capítulo IV de este Título.*

##### **Sección segunda: del marco plurianual del presupuesto**

*Artículo 25. El Proyecto de Ley del marco plurianual del presupuesto será elaborado por el Ministerio de Finanzas en coordinación con el Ministerio de Planificación y Desarrollo y el Banco Central de Venezuela, y establecerá los límites máximos de gasto y de endeudamiento que hayan de contemplarse en los Presupuestos nacionales para un período de tres años los indicadores y demás reglas de disciplina fiscal que permitan asegurar la solvencia y sostenibilidad fiscal y equilibrar la gestión financiera nacional en dicho período, de que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios.*

*El marco plurianual del presupuesto especificará lo siguiente:*

- 1. El período al cual corresponde y los resultados financieros esperados de la gestión fiscal de cada año. Estos resultados deberán compensarse de manera que la sumatoria para el período muestre equilibrio o superávit entra ingresos ordinarios y gastos ordinarios, entendiéndose por los primeros, los ingresos corrientes deducidos los aportes al Fondo de Estabilización Macroeconómica y al Fondo de Ahorro y por los segundos los gastos totales, excluida la inversión directa del gobierno central. El ajuste fiscal a los fines de lograr el equilibrio no se concentrará en el último año del período del marco plurianual.*
- 2. El límite máximo del total del gasto causado, calculado para cada ejercicio del período del marco plurianual, en relación al producto interno bruto, con indicación del resultado financiero primario y del*

resultado financiero no petrolero mínimos correspondientes a cada ejercicio de acuerdo con los requerimientos de sostenibilidad fiscal.

Se entenderá como resultado financiero primario la diferencia resultante entre los ingresos totales y los gastos totales, excluidos los gastos correspondientes a los intereses de la deuda pública, y como resultado financiero no petrolero la resultante de la diferencia entre los ingresos no petroleros y el gasto total.

3. El límite máximo de endeudamiento que haya de contemplarse para cada ejercicio del período del marco plurianual, de acuerdo con los requerimientos de sostenibilidad fiscal. El límite máximo de endeudamiento para cada ejercicio será definido a un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos fiscales. Para la determinación de la capacidad de endeudamiento se tomará en cuenta el monto global de los activos financieros de la República.

Artículo 26. El proyecto de Ley del marco plurianual del presupuesto irá acompañado de la cuenta ahorro-inversión-financiamiento presupuestada para el período a que se refiere dicho marco, los objetivos de política económica, con expresa indicación de la política fiscal, así como de las estimaciones de gastos para cada uno de los ejercicios fiscales del período. Estas estimaciones se vincularán con los pronósticos macroeconómicos indicados, para el mediano plazo y las correspondientes al primer año del período se explicitarán de manera que constituyan la base de las negociaciones presupuestarias para ese ejercicio.

Artículo 27. El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Finanzas presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley del marco plurianual del presupuesto, antes del quince de julio del primero y del cuarto año del período constitucional de la Presidencia de la República y el mismo será sancionado antes del 15 de agosto del mismo año de su presentación.

Artículo 28. El Ejecutivo Nacional presentará anualmente a la Asamblea Nacional antes del quince de julio, un informe global contentivo de lo siguiente:

1. La evaluación de la ejecución de la ley de presupuesto del ejercicio anterior, comparada con los presupuestos aprobados por la Asamblea Nacional, con la explicación de las diferencias ocurridas en materia de ingresos, gastos y resultados financieros
2. Un documento con las propuestas más relevantes que contendrá el proyecto de ley de presupuesto para el año siguiente, con indicación del monto general de dicho presupuesto, su correspondencia con las metas macroeconómicas y sociales definidas para el sector público en el marco plurianual del presupuesto y la sostenibilidad de las mismas. a los fines de proporcionar la base de la discusión de dicho proyecto de ley.
3. La cuenta ahorro-inversión-financiamiento y la estimaciones agregadas de gasto para los dos años siguientes, de conformidad con las proyecciones macroeconómicas actualizadas y la sostenibilidad de las mismas, de acuerdo con las limitaciones establecidas en la Ley del marco plurianual del presupuesto.

La Asamblea Nacional comunicará al Ejecutivo Nacional el acuerdo resultante de las deliberaciones efectuadas sobre el informe global a que se refiere este artículo, antes del quince de agosto de cada año.

Artículo 29. Las modificaciones de los límites de gasto, de endeudamiento y de resultados financieros establecidos en la ley del marco plurianual del presupuesto sólo procederán en casos de estados de excepción decretados de conformidad con la ley, o de variaciones que afecten significativamente el

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

---

*servicio de la deuda pública En este último caso, el proyecto de modificación será sometido por el Ejecutivo Nacional a la consideración de la Asamblea Nacional con una exposición razonada de las causas que, la motiven y sólo podrán efectuarse la reglas de límite máximo de gasto, de resultado primario y de resultado no petrolero de la gestión económico-financiera.*<sup>96</sup>

/eeb.-

25 de agosto de 2015

---

<sup>96</sup> Tomado del sitio web:  
[http://www.ventanalegal.com/leyes/ley\\_organica\\_administracion\\_financiera\\_sector\\_publico.html](http://www.ventanalegal.com/leyes/ley_organica_administracion_financiera_sector_publico.html)