

DIVISIÓN JURÍDICA

Al contestar refiérase
al oficio N° **11179**

11 de noviembre de 2011
DJ-1208-2011

Licenciada
María Jeannette Ruiz Delgado
Diputada Partido Acción Ciudadana
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Consulta relacionada con la aprobación de la Ley de Presupuesto de la República.

En adición a nuestro oficio N° DJ-1208-2011 del 3 de noviembre del año en curso, nos referimos a su memorial N° PAC-MJRD-138-2011, recibido el 27 de octubre pasado, mediante el cual plantea al órgano contralor las siguientes interrogantes:

“1. Considerando los artículos 121, 178 y 179 de la Constitución Política de Costa Rica y 178 y 179 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, le pedimos nos aclare:

- *Si vencido el plazo establecido en el inciso 2) del artículo 179 del Reglamento de la Asamblea Legislativa no se hubiese votado ninguno de los dictámenes puesto a conocimiento por la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios: ¿qué debe tenerse por aprobado en primer debate:*
 - a) *El dictamen de mayoría y su recomendación,*
 - b) *el texto del proyecto de presupuesto conocido y votado por la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios o*
 - c) *el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo sin modificación alguna.*
- *En el caso de que una mayoría de Diputados y Diputadas acuerde rechazar el Proyecto de Presupuesto Nacional: ¿qué pasa? ¿rige el presupuesto del año anterior?*

- *Si fuera necesario conocer un nuevo proyecto de presupuesto: ¿cuál es el procedimiento que debe seguirse para conocer un nuevo proyecto de Presupuesto Nacional? ¿Debe entenderse este nuevo proyecto como un presupuesto ordinario o extraordinario? ¿aplican los plazos perentorios establecidos en la Constitución Política?*

I

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De previo a dar respuesta a las interrogantes planteadas, debe indicarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N° 7428 del 7 de setiembre de 1994) y la Circular N° CO-529 “Circular sobre la atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”¹, la potestad consultiva del órgano contralor se ejerce respecto de los sujetos pasivos de fiscalización, como un apoyo preventivo a la toma de decisiones.

De manera puntual, en el caso de consultas que remitan a la Contraloría General los Señores y Señoras Diputados, la disposición N° 8 de la Circular antes relacionada dispone:

“8. Las consultas de los diputados no requerirán del dictamen o criterio a que se refieren las disposiciones tercera y cuarta de la presente circular (...).”

Asimismo, el último párrafo del artículo 31 de la Ley N° 7428 refiere expresamente, a esa labor asesora del órgano contralor a favor de la Asamblea Legislativa, al indicar lo siguiente:

“Artículo 31.- Potestad de informar y asesorar./ [...] La Contraloría asesorará a los órganos parlamentarios de la Asamblea Legislativa y les prestará el personal y la colaboración técnicos que estos requieran, para el ejercicio de sus competencias constitucionales.”

Ahora bien, por la naturaleza de los temas consultados, regulados en normativa que no pareciera vincularse, al menos de manera directa, con el ámbito funcional de competencias de esta Contraloría General, y sí con las atribuciones que la Constitución Política le encarga a la Asamblea Legislativa, en el dictado de las normas legales que integran nuestro ordenamiento jurídico, y de manera puntual con las regulaciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa, este pronunciamiento se emite como una opinión jurídica no vinculante.

En ese sentido, la consulta refiere a aspectos puntuales atinentes, al ejercicio de la función legislativa respecto a la aprobación de una ley específica como es la Ley de Presupuesto de la República, motivo por el cual el órgano contralor atiende la solicitud de criterio planteada a modo de asesoría y sin pretender invadir la esfera competencial de ese Poder de la República.

¹ Publicada en el diario oficial La Gaceta N° 107 del 5 de junio de 2000.

II

CRITERIO DEL DESPACHO

De previo a contestar las interrogantes planteadas, nos interesa formular algunas consideraciones generales con relación a lo dispuesto en los artículos 121 inciso 11) y 178 de la Constitución Política, así como los numerales 178 y 179 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Sobre el particular, lo primero que se debe destacar es que la Constitución Política le establece a la Asamblea Legislativa, una fecha límite en la cual debe tenerse definitivamente aprobada la Ley de Presupuesto. Así lo dispone de manera expresa el artículo 178 de la Carta Magna. Veamos:

“Artículo 178.- El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año.” (Se agregó el destacado)

Así las cosas, el imperativo que el Constituyente originario le impone a la Asamblea Legislativa, de tener definitivamente aprobada la Ley de Presupuesto antes del treinta de noviembre de cada año, viene a concretar la atribución constitucional que la Carta Magna le confiere en el artículo 121 inciso 11), al disponer que corresponde a dicha Asamblea dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

Bajo esta inteligencia, nótese que lo regulado en los incisos 2) y 3) del artículo 179 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, engarza perfectamente con el límite temporal que la Constitución Política prescribe a efectos de que la Ley de Presupuesto de la República esté definitivamente aprobada a más tardar en el plazo constitucional antes mencionado.

En ese sentido, el artículo 179 inciso 2) establece lo siguiente:

“Artículo 179.- Trámite en el Plenario.
(...) 2. Si el 27 de noviembre de cada año, a las veintitrés horas y cincuenta y cinco minutos no se hubiera agotado la discusión del proyecto de presupuesto que se esté tramitando en primer debate, se tendrá por agotada esa discusión y por aprobado dicho proyecto y quedará señalada, automáticamente, la sesión subsiguiente para el segundo debate.”

A tono con lo anterior, el inciso 3° de ese mismo numeral dispone, que si a las 23:30 horas del 29 de noviembre de cada año no se hubiere agotado la discusión del presupuesto ordinario en

segundo debate, la discusión se tendrá por finalizada y el proyecto se someterá a votación de inmediato sin más discusión.

Relacionando las normas antes señaladas, se tiene claro, entonces, que la Asamblea Legislativa ostenta la facultad de introducir modificaciones al proyecto de presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo, lo anterior bajo el entendido que la aprobación definitiva de la Ley de Presupuesto resulta obligatoria, esto es una potestad indeclinable que debe ser ejercida antes del treinta de noviembre de cada año, lo cual excluye la posibilidad que esa Asamblea pueda dejar de aprobar la Ley de Presupuesto de la República sin infringir lo dispuesto en la Carta Magna.

Ahora bien, con relación a sus consultas puntuales, contestándolas en el mismo orden en que fueron formuladas, con base en lo expuesto líneas atrás y de conformidad con lo que establece el artículo 179 inciso 2) del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se tiene que, si al ser las 23:55 horas del 27 de noviembre la discusión del proyecto de presupuesto que se esté tramitando en primer debate no se hubiere agotado, la discusión se tendrá por terminada y el proyecto se tendrá por aprobado en primer debate, quedando señalado automáticamente para la sesión del plenario subsiguiente, la realización del segundo debate.

Por su parte, en cuanto a los puntos dos y tres de su consulta, este órgano contralor estima que a la luz de lo expuesto líneas atrás, ambas interrogantes parten de un supuesto de hecho que no sería conforme con lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución Política y por ello no rendimos criterio al respecto, habida cuenta que la aprobación definitiva de la Ley de Presupuesto resulta obligatoria, siendo -según se indicó- una potestad indeclinable de la Asamblea Legislativa que debe ser ejercida antes del 30 de noviembre de cada año.

A mayor abundamiento y siempre sobre la base de lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución Política, durante las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, se analizó lo que sucedería si la Asamblea Legislativa no llegara a aprobar la Ley de Presupuesto antes del 30 de noviembre. En ese sentido, dan cuenta las actas N° 162 y 163 de dicha Asamblea.

En el acta N° 162, la Fracción Social Demócrata presentó la siguiente moción:

“Artículo 3.- 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 estuviere 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.”

Por su parte, en el acta N° 163 se documentaron las razones por las cuales se desechó la moción, y se descartó de manera expresa la posibilidad que la Ley de Presupuesto no fuera definitivamente aprobada antes del 30 de noviembre de cada año. En ese sentido, se indicó, primero, que aprobar la fórmula presentada llevaría a mantener una práctica que precisamente se quería erradicar, cual era iniciar el año fiscal sin presupuesto o bien con un presupuesto del año

anterior que en muchas ocasiones no estaba equilibrado; de igual forma, no pareció conveniente establecer la posibilidad que el Congreso no cumpliera con sus obligaciones.

Con apoyo en lo anterior, es claro que el artículo 178 de la Carta Magna vino a expresar la voluntad auténtica del Constituyente originario, respecto al deber ineludible de la Asamblea Legislativa de tener aprobada definitivamente la Ley de Presupuesto antes del 30 de noviembre de cada año y, consecuentemente, evitar que las alternativas planteadas en su momento en virtud de un incumplimiento a esa obligación constitucional llegaran a presentarse.

A mayor abundamiento, como un antecedente histórico de especial relevancia, interesa rescatar que el 25 de noviembre de 1976 fue presentado a la Asamblea Legislativa, un proyecto ley tendiente a reformar varias normas constitucionales referidas al Presupuesto de la República, entre ellas el artículo 178 adicionándole un párrafo final en el sentido que, si la Ley de Presupuesto no estuviere aprobada definitivamente antes del 30 de noviembre de cada año, “(...) de pleno derecho quedará aprobado el proyecto del Poder Ejecutivo”², iniciativa que no llegó a concretarse.

Finalmente, resta apuntar que lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución Política, viene a brindar certeza de la existencia de la Ley de Presupuesto y permitir, en última instancia, que los Poderes de la República y las instituciones públicas cuenten con los recursos necesarios y suficientes para poder cumplir con sus competencias y responsabilidades.

Huelga acotar, que la Sala Constitucional ha señalado que la continuidad, es uno de los principios que informan la prestación de los servicios públicos, entendiendo que dicha prestación no se debe interrumpir y, que “(...) *Cualquier actuación - por acción u omisión- de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los recursos que propenda a interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica*”, pues esa continuidad viene a asegurar el derecho fundamental de los ciudadanos al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos³.

Todo esto sin perjuicio, desde luego, de constituir una eventual infracción al principio de constitucional de anualidad presupuestaria (artículo 176 de la Constitución Política), tal y como se ha indicado en los siguientes términos:

“(…) Este principio se encuentra recogido en el último párrafo del artículo 176 de la Constitución Política, al disponerse que el presupuesto de la República se emite para el término de un año, del primero de enero al 31 de diciembre. Como consecuencia de ello, el artículo 178, de ese mismo cuerpo de normas, establece que el proyecto de presupuesto ordinario debe ser sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el 1 de setiembre de cada año; y la ley de presupuesto debe estar definitivamente aprobada, antes del 30 de noviembre del mismo año./(...)/ La ley de presupuesto tiene vigencia limitada en el tiempo, es lo que en

² Proyecto de Reformas Constitucionales sobre Presupuesto. Alcance N° 91 a La Gaceta N° 131 del 12 de julio de 1977, página 3053.

³ Sala Constitucional, sentencia N° 16001 de las 9:04 horas del 3 de noviembre de 2001.

doctrina se conoce como límite temporal. Por consiguiente, por el transcurso del tiempo todos los órganos de la Administración pierden la competencia para hacer erogaciones o gastos autorizados en la ley, lo que obliga al Poder Ejecutivo, año a año, a presentar un proyecto de ley para continuar con la prestación de los servicios básicos, cumplir con sus obligaciones y realizar sus programas.”⁴

En los términos anteriores dejamos atendida la consulta de la Señora Diputada.

Atentamente,

Lic. Luis Diego Ramírez González
Gerente de División

Lic. Jaínse Marín Jiménez
Gerente Asociado

JMJ/ccb
Ci: Archivo Central
Secretaría Técnica, DFOE
NI: 19243
G: 2011002772-1

⁴ Castillo Víquez, Fernando. La ley de presupuesto. IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, Primera Edición, 1997, pp 125-1256.