

4. *Renúevale júbilo mi Gobierno por ratificación Tratados Torrijos-Carter, que al abrogar obsoleta e injusta Convención Canalera de 1903, no sólo restituye a los panameños el pleno ejercicio de la soberanía nacional sobre todo el territorio de su República, acabando con la vergüenza de un enclave colonialista en el corazón mismo de la Nación, sino que también otorga a Panamá el disfrute de su principal recurso natural, constituido por su configuración geográfica”.*

En esta forma quedó cerrada, por el momento, la protagónica actividad de Costa Rica en la lucha porque se abrogara la Convención del Canal Istmico de 1903, y se adoptaran tratados modernos que regularan la operación y explotación del Canal de Panamá.

1º de mayo de 1978.

ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DEL PRESUPUESTO Y LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y UNIVERSALIDAD PRESUPUESTARIOS

Fernando Bolaños Céspedes

INTRODUCCION

Las contradicciones económicas y sociales del capitalismo en las democracias liberales de la mayor parte del mundo, originó desde ya hace bastante tiempo, una seria preocupación, tanto de parte de los economistas como de los juristas y políticos, acerca del papel del gasto público en la economía nacional de los distintos países. Esta preocupación, que no se ha quedado en la mera especulación acerca de los hechos, sino que ha sido el origen de una serie de transformaciones prácticas en el papel del Estado como agente económico a la par de la llamada empresa privada, ha permitido que el gasto público, en el mundo moderno, no se vea únicamente como el instrumento para complementar el accionar de la empresa privada y permitir a ésta un mejor desarrollo, creando condiciones para ello, (tesis liberal), sino que se vea y se utilice también como agente directo en la economía del país, ya que por medio de su política fiscal, ya por medio de las empresas públicas, y la inversión directa del Estado.

No existiendo en las democracias liberales, ni el sustrato ideológico suficiente, ni los instrumentos legales propiamente para ello, la planificación económica se queda, en la mayor parte de tales regimenes, en la mera programación de cierta parte del sector público y en buenos consejos para la empresa privada. No existe pues una planificación nacional que incluye tanto al sector público como al privado y, en algunos casos, como es el de nuestro país, siquiera es posible planificar la actividad de todo el sector público.

Ante esta imposibilidad real de acercar la teoría a la práctica, esto es, permitiendo a los distintos Estados que pueden influir en la marcha de las economías nacionales de acuerdo al interés público, se ha vuelto los ojos a los presupuestos, como instrumentos financieros que pueden válidamente, convertirse en verdaderos programas económicos del Sector Público.

Esta relevancia especial que han tomado los presupuestos estatales ha originado por su parte, toda una reflexión acerca de la naturaleza del presupuesto, de sus alcances y de sus posibilidades, todo con miras, a convertirlo en algo más que un acto de autorización de gastos y de ingresos del Estado. Sin embargo, en no pocas ocasiones, los estudios se han encontrado con que no existe dentro de los distintos ordenamientos jurídicos, las instituciones y las normas legales suficientes para empatar la relevancia doctrinal del presupuesto, con su influencia real en la economía del país. Más grave aún, se ha encontrado con que

esas instituciones y esas normas, permiten a muchos, desnaturalizar cualquier buena intención y evitar cualquier deseo de planificación financiera y económica en general.

Por todo lo anteriormente expuesto, queda clara la importancia de revisar tanto la doctrina del derecho presupuestario, sobre todo en lo que se refiere a sus tendencias más modernas, como de evaluar los alcances nacionales de las normas jurídicas que regulan el presupuesto en nuestro país. Precisamente, en el presente trabajo, sin ánimo de pretender agotar un tema tan profundo, sino más bien de reflexionar sobre algunos de los problemas que plantea el ordenamiento jurídico presupuestario en la doctrina y específicamente en nuestro país, deseamos tocar con humildad, algunos de estos aspectos. Este trabajo originalmente tuvo por tema los principios de unidad y de universalidad en el derecho presupuestario, pero en vista de la importancia de la materia que estudiamos y de los alcances que en cualquier país puede tener derecho especial, hemos pensado en ampliarlo un poco con ello poder estudiar las normas más importantes que en general regulan el presupuesto en nuestro país. No podíamos situar el tema de los principios de unidad y de universalidad presupuestarias, sin referirnos a la naturaleza del presupuesto y a su concepto, pues ambas premisas nos ayudarán a delimitar el objeto de nuestro estudio y a definirnos en cuanto a las distintas tesis que sobre el respecto tienen los autores.

Dedicaremos pues un primer capítulo de nuestro trabajo a la Naturaleza y alcances del presupuesto, tanto en la doctrina como en el ordenamiento jurídico costarricense. En un segundo aparte estudiaremos los principios de unidad y de universalidad presupuestarios, relacionándolos con las prácticas que al respecto sigue el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en nuestro país. Finalmente, en un último capítulo que dedicaremos a las conclusiones, haremos alusión a algunas soluciones y propuestas en general que hacen algunos autores para darle al presupuesto la relevancia que debe tener dentro de las finanzas ya no sólo públicas, sino nacionales de cualquier país.

I. NATURALEZA Y ALCANCES DEL PRESUPUESTO

1. Concepto del presupuesto:

A comienzos de este siglo, se tenía la noción de que el presupuesto era "el acto que contiene la aprobación previa de los ingresos y gastos públicos"¹. En este tipo de definiciones se pone todo el énfasis en la

soberanía del Poder Legislativo o Parlamentario para condicionar determinar en último término los ingresos públicos (eminentemente tributarios en aquella época) y los gastos en que incurriría el Gobierno Central. Según el profesor Giuliani Fonrouge, "la ampliación conceptual del presupuesto y su vinculación general con la actividad general de la Nación, no sólo con la economía, es una realidad apreciable en todos los países después de la II Guerra Mundial"². Por Rodríguez Bereijo, tal definición tradicional del presupuesto tenía explicación lógica y jurídica en la vinculación existente entre el principio de legalidad tributaria y el principio de anualidad presupuestaria. Esto es que, mientras el presupuesto se concibiera como la norma legal que permitía exigir tributos y recaudarlos anualmente, la definición jurídica de presupuesto como acto de autorización tanto de ingresos como de gastos públicos era plenamente válida. Así las cosas, en el momento en que por la complejidad de la organización financiera del Estado hubo de hacerse una separación entre presupuesto y organización de los tributos, el sistema tributario se desconectó, por así decirlo, de la aprobación anual del presupuesto y se hizo evidente la necesidad de una nueva conceptualización del presupuesto. De este modo concluye el autor español Rodríguez Bereijo en que, respecto a los ingresos públicos, el presupuesto no es más que un acto de previsión o cálculo contable, mientras que respecto a los Gastos Públicos, el Presupuesto mantiene la importancia jurídica de producir un triple efecto de: autorización del gasto público, limitación de la cantidad a gastar y fijación del empleo o destino que haya de darse a los créditos aprobados en el presupuesto⁴.

Para otros autores, lo más importante de hacer resaltar en esta nueva noción de presupuesto es la posibilidad de verlo como algo más amplio y de mayor trascendencia que un mero acto de autorización de ingresos y gastos. Se trata de ver el presupuesto, como instrumento financiero, formando parte integrante de un documento más amplio, que refleje toda la actividad económica de la nación y que por eso, ha de denominarse "presupuesto nacional", y es concebido como "un acto de previsión integral de los ingresos y gastos probables de la Nación durante determinado período"⁵. Véase entonces como de lo que se trata es de superar la tesis del presupuesto como fenómeno contable financiero, para convertirlo en un instrumento de previsión económica y por ende de planificación nacional.

La tesis anterior, como se ve, es una tesis que toma para sí elementos extrajurídicos, aún cuando tenga su base en el presupuesto como acto jurídico. Esto lo reconoce el propio Giuliani Fonrouge al decir

² Giuliani Fonrouge "Derecho Financiero", Vol. 1., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1970. Pág. 126.

³ Alvaro Rodríguez Bereijo. "El presupuesto del Estado", Editorial Tecnológica S. A., Madrid, 1970 págs. 15-16.

⁴ *Ibidem* pág. 18.

⁵ Giuliani Fonrouge. *Op. Cit.* pág. 127.

¹ Stourm "Le Budget". Citado por Giuliani Fonrouge, "Derecho Financiero". Volumen 1., pág. 125.

su obra "Derecho Financiero" que el presupuesto visto como "presupuesto nacional" no es un presupuesto en el sentido de la palabra, "sino más bien una cuenta nacional, un cuadro económico que facilita la administración de los recursos nacionales por el Estado, carente de contenido jurídico y que no constituye un acto legal y obligatorio, simplemente es un instrumento de orientación". Finalmente nos dice que en los países capitalistas, tal presupuesto constituye "un punto intermedio entre el presupuesto financiero de tipo clásico y el planismo económico"⁶. Ya volveremos sobre este tema más adelante.

Para otros autores, el concepto jurídico de presupuesto, debe centrarse en sus elementos, caracteres y efectos jurídicos, como institución de Derecho Público, eludiendo aspectos extra-jurídicos, que sin ser menospreciados por estos autores, no se consideran determinantes para la conceptualización jurídica. Así, el profesor Rodríguez Bereijo, define el presupuesto, según esta corriente de pensamiento como:

*"El acto legislativo, mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se proveen los ingresos necesarios para cubrirlos"*⁷.

Obsérvese cómo a la definición dicha se integran elementos de juicio que antes citáramos en cuanto a que la autorización del presupuesto lo es en cuanto a los gastos mas no en cuanto a los ingresos, respecto de los cuales lo que existe es una simple previsión legislativa. Véase asimismo cómo se habla de "acto legislativo", sin definirnos todavía qué tipo de acto es éste. Por último, es importante ver cómo esta definición reproduce los distintos efectos jurídicos que con respecto al gasto público crea el presupuesto: esto es: autorización de gastos, determinación detallada de los gastos a realizar y límite máximo de lo que se puede gastar.

El que la conceptualización anterior no nos defina aún qué tipo de acto legislativo es el presupuesto y cuál es su naturaleza jurídica nos lleva ahora a tratar un segundo problema, cual es precisamente el de la naturaleza jurídica del presupuesto.

Naturaleza Jurídica del Presupuesto:

En torno a este tema la doctrina se ha dividido en dos grandes bandos, los cuales, a su vez se dividen en subsectores. Para un buen

⁶ FONROUGE, cit., p. 127.

⁷ Rodríguez Bereijo. Op. Cit. pág. 19.

número de autores, el presupuesto es un acto administrativo cuyo contenido es el de un acto de la administración, el cual recibe la sanción legislativa como mero acto formal aprobatorio. Hablan entonces una ley en sentido formal y no tanto de una ley en sentido material. Aún cuando no comparto esta distinción entre ley en sentido formal y ley en sentido material, por considerarla muy superada haré referencia a ella en vista de la importancia que tal diferenciación tiene para la tesis en cuestión. Para otro grupo de autores el presupuesto es un acto indivisible, unitario, para quienes antes de llegar al Parlamento no existe ningún acto generador de efectos jurídicos y, por ende, el presupuesto debe ser considerado ley tanto en sentido formal como material.

Es interesante cómo, según el profesor Fonrouge, la primera tesis de las expuestas tiene su origen en los escritores alemanes Labar y Jellinek, para quienes lo importante era "eliminar las facultades solitarias del Parlamento y nada mejor al efecto que ver en el presupuesto una simple norma de administración con el carácter de ley formal, con los alcances derogatorios y amplios de las leyes materiales"⁸. El mismo autor, nos describe la posición de los distintos autores en la siguiente forma:

*"En realidad, las diversas opiniones se polarizan en dos posiciones extremas y antagónicas: la que ve en el presupuesto una ley como todas las demás, con su misma naturaleza y efectos jurídicos —una ley así, a secas— sin necesidad de efectuar distinciones en cuanto a su contenido y exterioridad formal, y aquella que lo considera como una apariencia de ley (ley en sentido formal, carente de contenido material), por ser intrínsecamente de carácter administrativo o quizá, más propiamente, una operación administrativa"*⁹.

Veamos ahora, someramente, algunos de los argumentos que sustentan ambas posiciones a favor de sus tesis.

De acuerdo a la tesis de quienes consideran que el presupuesto es una operación administrativa, fundamentalmente, el presupuesto es un plan contable, un programa financiero elaborado por el Ejecutivo y que el Poder Legislativo aprueba o autoriza, facultando para administrar los ingresos y los gastos preestablecidos por aquél. Hablan entonces de una operación administrativa y de una "ley de autorización". Pero la "ley de autorización", que pongo entre comillas porque cuestiono su naturaleza jurídica, pareciera ser el punto central de toda la explicación. No se distingue entonces entre el acto legislativo de autorización y la ley en sentido técnico. Precisamente, esta misma confusión es la que ha llevado a nuestros legisladores, a considerar, por ejemplo, el caso del artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política, que ha

⁸ Giuliani Fonrouge. Op. Cit. pág. 137.

⁹ Ibidem pág. 137.

autorizar los impuestos municipales, que el procedimiento de aprobación de dichos impuestos se tramita como un proyecto de ley cualquiera, cuando de lo que se trata es de aprobar o improbar y no de dar al proyecto el trámite que se da en la formación de las leyes.

Para algunos de los autores que comparten esta tesis, hay un matiz entre el caso de que los tributos sean autorizados por el presupuesto o no lo sean. Dicen que con respecto a los gastos no se puede hablar de otra cosa que de simple acto administrativo, mientras que con referencia a los tributos, si éstos se autorizan por la ley de presupuesto, entonces esta ley estaría generando obligaciones fiscales entonces debería de hablarse de ley en todo sentido. Es pues una tesis ecléctica sustentada sobre todo por Leon Duguit, la cual consideramos superada si pensamos que es más bien en el aspecto del gasto autorizado donde el presupuesto adquiere mayor relevancia, tal como lo analizamos anteriormente.

La tesis contrapuesta a la anterior, considera que el presupuesto es un documento unitario e indivisible, emanado del Poder Legislativo en ejercicio de sus facultades soberanas, y que, por tanto, es una ley en el sentido institucional de la palabra, de contenido perfecto y con plenos efectos jurídicos¹⁰.

El profesor Fonrouge, alimenta esta última tesis y en su obra "Derecho Financiero", expresa lo siguiente:

*"Abrigamos la convicción, con el profesor Oría, de que se ha utilizado en exceso, oscureciendo conceptos diáfanos, persiguiendo con ello un propósito político y no jurídico, de cercenar facultades legislativas, pretendiendo colocar al Parlamento en situación de subordinación con respecto al Ejecutivo..."*¹¹

Entre los argumentos que nos da el profesor Fonrouge en favor de su tesis, hay uno en particular que nos interesa por su aplicación a nuestro derecho positivo y es el de que, la función legislativa en su país (creemos que en el nuestro también) no se reduce a aprobar o a autorizar lo que propone el Ejecutivo, "Las Cámaras no reciben un acto concluido o definitivo, sino un proyecto de presupuesto a considerar, como puede ocurrir con cualquier otra materia; el ejecutivo cooperando en la labor del gobierno, sugiere o propone una ley, y el legislativo la hace suya, la rechaza o modifica total o parcialmente, sin existir límites constitucionales a su libre albedrío."¹²

Otro argumento que nos interesa destacar es de que el hecho de que en un país, en el presupuesto se calculen recursos únicamente, sin crearlos, por ser ellos de carácter permanente, y establecidos independientemente, no disminuye la jerarquía del Congreso. "La razón es

¹⁰ *Ibidem* pág. 143.

¹¹ *Ibidem* pág. 144.

¹² *Ibidem* pág. 144.

—nos dice Giuliani Fonrouge— que no existe disposición constitucional de carácter limitativo, a diferencia de lo que ocurre en Brasil, donde la Carta Fundamental, establece que la ley de Presupuesto "no incluirá disposición extraña a la fijación de gastos y la previsión de ingresos", de manera que nada impide que en cualquier momento el Congreso establezca o modifique tributos mediante la ley de presupuesto¹³. Volvemos sobre este aspecto muy particular en las páginas de adelante.

Finalmente, nos dice el profesor Fonrouge, que la ley de presupuesto puede modificar el llamado derecho objetivo y también de derechos subjetivos de terceros, "porque existen limitaciones a la acción del Poder Legislativo, salvo las que puedan resultar de derechos y garantías esenciales, asegurados por la Constitución, cuya apreciación está librada, entre nosotros al Poder Judicial"¹⁴.

En nuestro país, sólo para adelantar un criterio al respecto, es claro que tal afectación de derechos de terceros tendría entre sus principales límites constitucionales el de la irretroactividad de la ley, que en materia presupuestaria y financiera en general adquiere especial relevancia.

Habíamos expuesto, con anterioridad, que el profesor Rodríguez Bereijo, definía el presupuesto como un acto legislativo, sin entrar en su definición a considerar la naturaleza de este acto. Más adelante en su obra, sin embargo, el profesor Bereijo sí nos explica los alcances de su definición, al decir que:

"Es un acto legislativo, una ley que da eficacia y valor jurídico a los estados de previsión de ingresos y gastos. No cabe, por lo tanto admitir la distinción entre Presupuesto y la ley de aprobación del mismo... A nuestro entender, tal distinción es inadmisibles porque el presupuesto no es un acto complejo (acto administrativo y ley formal), sino un acto unitario que no cabe escindir, puesto que una parte —el articulado— está estrictamente ligado con la otra— los estados de previsión.

*La falsedad de esta distinción entre Presupuesto y ley de aprobación del presupuesto se pone de manifiesto si se toma en cuenta que el Presupuesto —como ordenación contable y jurídica de la actividad del gobierno no es un acto administrativo en cuanto manifestación de voluntad de la Administración dirigido a producir determinados efectos jurídicos. (...) Hasta ese momento el Presupuesto carece de relevancia jurídica, ni tampoco constituye un acto legislativo."*¹⁵

Este último argumento nos parece fundamental en la polémica doctrinal que aquí hemos analizado, tan importante como el de que

¹³ *Ibidem* pág. 146.

¹⁴ *Ibidem* pág. 146.

¹⁵ Rodríguez Bereijo. Op. Cit. pág. 20.

el presupuesto es un acto unitario e indivisible dado en virtud de la soberanía del Parlamento frente al Ejecutivo. Nos interesa ahora, tomar a la luz de la doctrina analizada, sus distintas tesis y argumentaciones, el derecho positivo costarricense en materia presupuestaria y ensayar algún tipo de análisis respecto de él.

3. El presupuesto en Costa Rica

En nuestro país, el ordenamiento jurídico, en general es bastante lacónico en lo que se refiere a la materia presupuestaria. La Constitución Política vigente dedica al título XIII, que llama "La Hacienda Pública" a tratar la materia presupuestaria. La Ley de Administración Financiera, por su parte, en el título III desarrolla algunos de los principios y normas constitucionales que contiene la Constitución Política, pero dando el mayor énfasis a los aspectos administrativos de control, liquidación, funcionamiento de la oficina de presupuesto, etc. Finalmente, el Reglamento de Orden y Disciplina de la Asamblea Legislativa contiene un importante capítulo sobre materia de aprobación del presupuesto ordinario y extraordinario, lo mismo que sobre las reformas a dichos presupuestos.

En el Capítulo de la Hacienda Pública, fundamentalmente lo que hizo el constituyente fue estatuir algunos principios generales en materia presupuestaria y definir a grandes rasgos, el procedimiento y formalidades para su aprobación. Ha sido sobre todo la Asamblea Legislativa, tanto a través del Reglamento de Orden y Disciplina como a través de las prácticas introducidas, la que ha venido a rellenar una serie de vacíos constitucionales, algunas veces con un sentido técnico adecuado, otras veces con un sentido politiquero y perjudicial.

No nos interesa ahora analizar todas las normas constitucionales que se refieren al presupuesto, sino, fundamentalmente, las que tienen que ver con su trámite aprobatorio y con los límites que se fijan al poder Legislativo y Ejecutivo.

Expresa nuestra Constitución que "El presupuesto ordinario y los extraordinarios, constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo". (Artículo 180). Esta norma constituye una primera gran limitación a la acción de los Poderes del Estado. En primer lugar, consagra el principio visto al analizar el concepto de presupuesto de que en materia de gastos, el presupuesto fija el monto máximo del gasto público. En segundo término, establece el papel de colegislador del Poder Ejecutivo al darle a éste de manera exclusiva, la iniciativa en materia de presupuesto, pero además, la Constitución fortalece este papel pionero, por así decirlo, del Ejecutivo, al establecer que la Asamblea Legislativa no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, sino es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe

de la Contraloría General de la República, sobre la efectividad fiscal de estos ingresos. (Artículo 179). Este artículo, que como dijimos fortalece la iniciativa del Ejecutivo es de doble filo, pues al decir que el Poder Legislativo puede aumentar los gastos presupuestados, señalando nuevos ingresos, es posible interpretar, de conformidad con la tesis antes vista del profesor Giuliani Fonrouge, que la Asamblea Legislativa podría al dictar la Ley de Presupuesto crear nuevos tributos. Esta interpretación, por lo demás, sería compatible con la norma del artículo 121, inciso 13 de la Constitución, que otorga a la Asamblea Legislativa la facultad legal de crear tributos. También podría llamarse en auxilio de esta tesis, el texto constitucional del mismo artículo 121 inciso 11 que faculta a la Asamblea Legislativa para "dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República". Véase que este artículo en el inciso dicho es claro en cuanto a que la facultad soberana para dictar los presupuestos corresponde al Poder Legislativo. Es importante observar cómo, este problema jurídico nos coloca ya en otro más serio y es el de determinar la naturaleza de la ley que aprueba el presupuesto en nuestro país. Antes de pasar a ello, resumamos sin embargo, algunas de las ideas hasta aquí expresadas. Pío Oro

Hemos visto, para empezar, que la iniciativa en materia presupuestaria la tiene el Poder Ejecutivo. (Artículo 180 de la Constitución Política). Hemos dicho asimismo que la facultad sobreana de dictar presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República corresponde al Poder Legislativo (artículo 121, inciso 11). A las normas antes vistas, hemos de agregar otra de enorme importancia y es la de que la Ley de Presupuesto no puede ser vetada. Obsérvese cómo el artículo constitucional habla en este caso (artículo 125) de que no procede el veto en cuanto al proyecto que apruebe el Presupuesto Ordinario de la República. Cabría preguntarse entonces si el veto se podría imponer a los presupuestos extraordinarios. La Jurisprudencia de nuestros tribunales se ha pronunciado a favor del veto en el caso de los presupuestos extraordinarios, tesis que nos parece lógica y acorde con el espíritu constitucional de darle al Poder Ejecutivo un papel de co-legislador en tratándose de materia presupuestaria. Finalmente, quisiéramos destacar la norma del artículo 176 de nuestra Constitución Política que se refiere al principio de anualidad presupuestaria. Este artículo nos dice que "El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de Diciembre" (párrafo tercero). Por su parte, la Ley de Administración Financiera se ha encargado de consolidar la existencia de este principio al expresar en su artículo 34 que: "El año fiscal se extiende del 1 de Enero al 31 de Diciembre y para ese período deberá emitirse el presupuesto de la República. Agrega el artículo Constitucional que "En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables."

Recapitulando, tenemos que el Poder Ejecutivo realiza un papel de colegislador en materia presupuestaria, pues tiene la iniciativa exclusiva

en esta materia. Más aún, puede hacer modificaciones al presupuesto vigente sin necesidad de previa autorización legislativa, cuando el Parlamento está en receso. (artículo 180 de la Constitución).

En segundo lugar, corresponde a la Asamblea Legislativa en uso de la facultad expresa que le confiere la Constitución Política aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios. Esta primacía del Poder Legislativo se ve reforzado por el hecho de que en contra de la ley que aprueba el presupuesto ordinario no cabe ejercitar el derecho de veto de parte del Ejecutivo. Obsérvese, al llegar a este punto, que la Constitución no pone mayores límites a la acción del Poder Legislativo en cuanto a la materia presupuestaria, salvo en los siguientes casos:

1. El presupuesto tiene una vigencia de un año.
2. El monto de los egresos no puede exceder el de los ingresos probables.
3. No puede aumentar gastos de los que incluye el proyecto de presupuesto que ha mandado el Ejecutivo, salvo que indique los ingresos para ello.
4. Una última limitación que hasta ahora no habíamos señalado y es la de que el presupuesto debe estar aprobado al 30 de Noviembre de cada año.

Finalmente, y como limitación ya no sólo para la Asamblea Legislativa, sino para todos los Poderes del Estado, el presupuesto constituye el límite de acción de todo el Estado.

Naturaleza del presupuesto en nuestro país.

Para empezar, debemos decir que en nuestro país, y a diferencia de otras naciones de democracia liberal, el presupuesto de la República, se refiere exclusivamente al llamado Gobierno Central, sea al Poder Ejecutivo, más la Asamblea Legislativa, Poder Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones. (Artículo 36 de la Ley de Administración Financiera). Quedan por fuera todo lo que son las llamadas instituciones públicas descentralizadas, sean autónomas o semi-autónomas, y otros entes públicos menores, lo mismo que las llamadas empresas públicas. Asimismo, las Municipalidades, confeccionan y ejecutan su propio presupuesto.

Nuestra Constitución Política alude a este hecho al decir que "Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos". (Artículo 176 de la Constitución).

En lo que se refiere a la preparación del proyecto, éste corresponde a una oficina especializada de la administración financiera de la República que es la llamada Oficina de Presupuesto. En efecto, esta ofi-

cina forma parte de lo que la Ley de Administración Financiera define como "la organización financiera básica del Estado" (artículo 36). Forman parte de esta misma organización financiera básica la Tesorería Nacional, la Contabilidad Nacional y la Proveduría Nacional. Todas estas oficinas, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera aquí citada, funcionarán con entera independencia de las demás, y actuarán coordinadamente por medio del Ministerio de Hacienda. Cuando ocurra cualquier conflicto de competencia entre ellas, será resuelto, sin ulterior apelación, por el Ministro de Hacienda. Es interesante destacar que según bien la Ley de Administración Financiera manda a estas oficinas coordinar sus acciones por medio del Ministerio de Hacienda, no expresamente que forman parte de él, lo cual se ha prestado para de acuerdo al gobierno de turno, la Oficina de Planificación salga a la vez de la dependencia del Ministerio de Hacienda al Ministerio de Planificación. Pero bien, la Oficina de Presupuesto recoge los anteproyectos de los ministerios, Asamblea Legislativa, Poder Judicial, y Tribunal Supremo de Elecciones y redacta un proyecto en el cual podrán reducirse o sumarse cualquiera de las partidas que consten en los anteproyectos. Cuando se presente un conflicto de estas instituciones y poderes del Estado con la Oficina de Presupuesto, decidirá en definitiva el Presidente de la República (Artículo 177 de la Constitución). El proyecto en cuestión debe ser presentado a la Asamblea Legislativa, a más tardar el primero de setiembre de cada año. Hasta aquí la labor del Poder Ejecutivo, la cual se extiende únicamente cuando ya sea el Jefe de la oficina de planificación o el Ministro de Hacienda, deben apersonarse a la Comisión de Asuntos Hacendarios a defender o aclarar el respectivo proyecto.

La intervención legislativa, como vimos, tiene como fin la aprobación del respectivo proyecto. No dice la Constitución la forma que deberá tramitarse el proyecto en sede legislativa. Solamente manda que el proyecto esté aprobado al 30 de Noviembre de cada año. En esta forma, ha sido el Reglamento de Orden y Disciplina de la Asamblea Legislativa el que ha venido a establecer ese procedimiento, básicamente es el siguiente: el proyecto pasa en primer término a la sub-comisión de nombramiento de la Comisión de Asuntos Hacendarios, luego el proyecto es conocido en pleno por la Comisión dicha y finalmente pasa al plenario para que reciba la sanción legislativa en los debates. (Artículo 75 y siguientes del Reglamento de Orden y Disciplina de la Asamblea Legislativa).

Véase entonces cómo el Reglamento de la Asamblea Legislativa ha establecido un trámite, que siendo especial dentro de las normas de este reglamento, sigue en lo fundamental el procedimiento de formación de las leyes; se discute el proyecto previamente en comisión y luego se le dan tres debates. ¿Qué pasa en todo este período que va del Setiembre al 30 de Noviembre? ¿Sufrir variaciones el proyecto? ¿Limita la Asamblea a aprobar o improbar el proyecto que le llega a la Oficina de Presupuesto? La respuesta es obvia. El proyecto sufre sus primeras reformas en la sub-comisión de asuntos Hacendarios, luego

la Comisión de Asuntos Hacendarios reunida en su totalidad y finalmente en el plenario de la Asamblea. El mismo Reglamento establece que se pueden hacer estos cambios, inclusive aumentando partidas, cuando se establezcan al mismo tiempo los nuevos ingresos que sustentarán esos aumentos (Artículo 76). Tenemos de este modo que el Reglamento de la Asamblea Legislativa y la práctica legislativa han permitido que la intervención legislativa en la aprobación del presupuesto ordinario y extraordinario sea algo más que un acto de autorización de gastos o de previsión de los ingresos que la Oficina de Presupuesto en representación del Estado ha enviado. El presupuesto se convierte en una ley en todo el sentido de la palabra. Ley en lo formal, porque se siguen los procedimientos que para la formación de las leyes establece la Constitución Política y el Reglamento de Orden y Disciplina de la Asamblea Legislativa. Ley en sentido material, porque la Asamblea Legislativa tiene un papel fundamental en la determinación del contenido del presupuesto.

Surge siempre la duda de si por no ser explícita la Constitución en este punto pudiera tacharse de inconstitucional el procedimiento que sigue la Asamblea Legislativa, sea el de modificar, aumentar y en general variar las partidas que contiene el proyecto de presupuesto (salvo los casos de partidas fijas, como la correspondiente al Poder Judicial). A este respecto diríamos lo siguiente: El que la Asamblea Legislativa pueda introducir variaciones pequeñas o profundas al proyecto de presupuesto ordinario de la República, tiene su lógica. Se trata, ni más ni menos que del plan financiero anual del Estado, que va a tener repercusiones en toda la economía del país. La Asamblea Legislativa es el órgano más representativo de la soberanía nacional que, según nuestra Constitución reside en todo el pueblo. La misma Constitución ha dado a la Asamblea Legislativa la facultad de conocer de los proyectos de presupuesto y de aprobarlos. En fin, es la Constitución la que ha dado a la Asamblea el poder de auto-regularse por medio de un Reglamento que tiene el carácter de acto legislativo especial, con fuerza de ley, en cuanto no puede ser modificado sino con voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Todo lo anterior nos haría dudar seriamente de la inconstitucionalidad del procedimiento utilizado en el país, máxime si pensamos que las limitaciones constitucionales a la competencia de la Asamblea Legislativa, según vimos antes, son muy reducidas.

Nos ha quedado sin resolver el problema de si la Asamblea podría entonces crear tributos en la ley de presupuesto. Podría pensarse que el problema es mayor, pues se diría que de aceptarse esta tesis, se estaría también aceptando la de que la Asamblea Legislativa pueda, en la ley de presupuesto derogar cualquier otra ley o modificarla. Por lo pronto habría que decir que ello sería en verdad una catástrofe, tanto por lo que eso podría significar para la seguridad jurídica de la nación, como por el choque que habría con el principio de anualidad contenido en la misma Constitución Política. Sin embargo, el caso es

que la Constitución Política prevé un caso especial y es el de que la Asamblea Legislativa quiera aumentar los gastos del proyecto de presupuesto, autorizándola para señalar las fuentes de ingreso para cubrirlos. Véase que no está dando a la Asamblea un cheque en blanco para modificar todo el ordenamiento jurídico vigente. Se refiere la Constitución a la materia típicamente presupuestaria, sea lo que se refiere a ingresos y gasto público. Personalmente nos inclinamos por creer que la Asamblea podría crear estos nuevos tributos en la ley de presupuesto, y para ello nos fundamentaríamos tanto en texto del artículo 179 como en el del artículo 121 inciso 13, que permite a la Asamblea Legislativa crear tributos. Sin embargo, estableceríamos la siguiente limitación. Como este tributo vendría a ser creado por la ley de presupuesto y ella es anual, ese tributo tendría que aprobarse anualmente por el Parlamento, pues de lo contrario perdería sustentación jurídica y quedaría implícitamente derogado. *Veto extraordinario.*

Un segundo problema que nos quedó por profundizar fue el de si procede el veto tratándose del caso de los presupuestos extraordinarios. En este caso me permitiré hacer una distinción que puede parecer rara pero que tiene su lógica. Distinguiré el caso del presupuesto extraordinario que se aprueba con el presupuesto ordinario, anualmente, del caso de los presupuestos extraordinarios que se envían durante el año. En el primer caso, considero que estamos en presencia de un solo presupuesto que para efectos legales conforma una sola unidad y por lo tanto debe ampararse por la norma que libra la ley presupuestaria de la obstrucción jurídica del veto.

Ahora bien, distinto es el caso de los presupuestos extraordinarios y explicaré por qué. Digamos para empezar, que el Reglamento de Orden y Disciplina de la Asamblea Legislativa, ha establecido un trámite para este tipo de presupuestos, que para el caso se tramitan como modificaciones al presupuesto ordinario y extraordinario vigentes. En este procedimiento se le dan a la Asamblea Legislativa las mismas atribuciones que en el caso de la aprobación del presupuesto ordinario, sea la de variar programas y partidas, disminuir partidas y hasta crear nuevas. Personalmente considero que ello es inconstitucional. Como dijimos antes, el que la Asamblea Legislativa pueda introducir variaciones al proyecto de presupuesto ordinario tiene su lógica. Sin embargo, en el caso de las modificaciones, a que se refiere el artículo 180 de la Constitución, estamos frente a una situación diferente. Es el Poder Ejecutivo, mediante su iniciativa quien viene a la Asamblea y les dice a los diputados que en la aplicación del presupuesto se ha visto la necesidad de variar tal o cual otra partida. Aquí, el papel de la Asamblea Legislativa debe reducirse a aprobar o improbar la modificación. Lo otro es que la Asamblea decida sobre una iniciativa que le llega de afuera para que aprovechando una situación coyuntural introduzca criterios casuísticos en el presupuesto nacional. Razón de más para considerar que es posible vetar un presupuesto extraordinario. La justificación, sería sencilla, se trata de una modificación que no

guarda una unidad absoluta con el presupuesto ordinario y extraordinario originalmente aprobados, sobre todo por las reformas casuísticas que introduce la Asamblea, y, en segundo lugar, sería la única manera de que el Poder Ejecutivo pudiese frenar prácticas inconvenientes provenientes del Poder Legislativo.

Para terminar este aparte y en abono de mis tesis anteriores, haríamos la siguiente pregunta: Qué posibilidades de planificación económica, qué posibilidades de evaluación de sus metas económicas y sociales tiene el país, si cada mes se cambian los programas y partidas del presupuesto, no de acuerdo a un plan, sino de acuerdo al capricho de cualquiera?

II. LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y DE UNIVERSALIDAD

A lo largo del tiempo, la doctrina del derecho presupuestario ha ido creando y sistematizando una serie de principios aplicables a los presupuestos en general. Es posible dividir esos principios en dos grandes grupos, uno de carácter sustancial, por referirse al concepto general de Presupuesto y otros de carácter formal, por relacionarse con su estructura interna. Entre los principios de tipo sustancial están los de equilibrio y anualidad; entre los de tipo formal encontramos los principios de unidad, de universalidad, de no afectación de recursos y de especialización de gastos.

Nos corresponde en este capítulo analizar los principios de unidad y de universalidad, no para quedarnos en el análisis doctrinal de los mismos, que es importante, sino para pasar a confrontar tales principios con nuestra realidad presupuestaria.

1. Principio de Unidad.

“El principio de unidad presupuestaria consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único. Su enunciación, como principio de derecho presupuestario es una creación doctrinal pues no resulta de ninguna disposición constitucional o legal y hasta las viejas obras no lo consigna explícitamente, sino en forma indirecta.”¹⁶ Se trata pues de un principio claro y sencillo: los ingresos y egresos del Estado deben unificarse en un documento único que es el presupuesto. Otro autor, justifica este principio diciendo que toda la actividad financiera del Estado debe consignarse en un sólo presupuesto, no en varios documentos, pues de lo que se trata es de

¹⁶ Giuliani Fonrouge. Op. Cit. pág. 167.

unificar toda la actividad de la Administración Pública, nos referimos, claro está, a la actividad financiera de la misma¹⁷.

Las finanzas tradicionales fundamentan este principio en consideraciones de orden técnico y de carácter político, entre las cuales, siguiendo al profesor Giuliani Fonrouge, podríamos citar las siguientes:

- Permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado.
- Dificulta la realización de maniobras como la simulación de economía o la ocultación de gastos en las cuentas especiales.
- Hace posible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones.
- Evita complicaciones y oscuridades.
- Facilita el control parlamentario, que se vería afectado con las cuentas fraccionadas, al propio tiempo que posibilita la comprobación del grado de unidad de los gastos al enunciarlos en forma integral¹⁸.

Este principio, rápidamente citado, ha sufrido variaciones y resquebrajamiento, muchos de los cuales ha justificado la doctrina. Se dice que la complejidad de las finanzas públicas modernas exigen flexibilizar la existencia de establecer en un único documento toda la actividad del Estado. La ampliación de la actividad estatal, con el consecuente nacimiento de una diversidad de órganos y funciones, la heterogeneidad en las mismas cuentas nacionales, donde se presenta una diversidad de rentas con distintos orígenes y donde se debe diferenciar claramente los gastos de explotación de los llamados gastos de inversión, etc., son todos argumentos en favor de esta flexibilización. Un primer gran resquebrajamiento del principio de unidad se hizo con la separación entre gastos productivos e improductivos, al hacer posible un presupuesto extraordinario paralelamente a él. Así, nos dice Giuliani Fonrouge que “las nuevas corrientes en materia financiera tienden a asignar carácter de permanencia a los antiguos presupuestos extraordinarios, transformándolos en presupuestos de capital (o de inversión) paralelos a los presupuestos de operación (u operativos). En otros países, como es el caso de España nos informa el profesor Garretero Pérez, en su obra “Derecho Financiero”, se ha decidido optar por un procedimiento distinto al de dividir o separar los presupuestos extraordinarios del presupuesto ordinario. Califica esta última técnica de defectuosa, y argumenta en favor de su tesis que los presupuestos extraordinarios se producen en situaciones de excepción, por lo que la ley no puede regularlos en forma genérica. En cada caso, deben ajustarse a la ley que les dio origen, la cual debe además establecer la fuente de

¹⁷ Adolfo Garretero Pérez. “Derecho Financiero”, Edit. Santillana, 1978, pág. 233.

¹⁸ Giuliani Fonrouge. Op. Cit. pág. 167.

cobertura, por lo que su estructura es muy vaga y sencilla. Por lo demás, el mismo autor considera, que la coexistencia del presupuesto ordinario y del extraordinario es perturbadora, aunque no nos explica en detalle por qué razón lo considera así²⁰. Más adelante nos dice que en España, su país, tal situación ha variado y que actualmente se prescinde del presupuesto extraordinario. Se sigue, nos explica, un sistema de cuentas especiales, dividiéndolas en gastos permanentes y gastos extraordinarios, estableciendo dentro de un mismo presupuesto las partidas correspondientes a la cobertura de cada una de estas clases de necesidades del Estado. Esta idea del legislador español, nos hace recordar otras técnicas que se han ideado en algunos otros países de Europa, como es el caso de los llamados presupuestos cíclicos, donde se incluyen en el presupuesto ordinario una reserva para ser utilizada en gastos de capital cuando la economía del país necesita una corriente monetaria mayor o simplemente crecen las necesidades públicas. En fin, se trata en todos los casos de técnicas para obviar una realidad del mundo moderno cual es la complejidad de la administración financiera estatal y la repercusión cada vez mayor de la misma en la economía nacional.

En nuestro país, el principio de unidad presupuestaria encuentra serios obstáculos para su realización plena. En primer término, en nuestro caso nos encontramos con que por un lado existe el presupuesto nacional referido al Gobierno Central, Poder Judicial, Poder Legislativo y Tribunal Supremo de Elecciones, mientras que por otro lado encontramos los presupuestos de las Municipalidades, de las llamadas Instituciones Autónomas y semi-autónomas y otros entes menores. El problema se agrava con la situación de las llamadas empresas públicas en nuestro país, cuya creación viene determinada por ley y, sin embargo, se organizan como una sociedad privada. El último reglamento que dictara el Poder Ejecutivo para reglamentarlas, durante la administración del Presidente Oduber, además de ser una burla de tipo político, se fundamenta sobre una base de ilegalidad que poco podrá hacer para que la Contraloría General de la República llegue a tener algún tipo de control sobre dichas empresas públicas.

Otro de los escollos para la funcionalización del principio de unidad presupuestaria en nuestro país, viene determinado por los llamados presupuestos extraordinarios, a los cuales, según vimos, parte de la doctrina considera como excepciones al principio de unidad. Vimos también sin embargo, que en algunos países se buscan soluciones para eliminar la institución de los presupuestos extraordinarios tal como lo conocemos en nuestro país. Las críticas que se hacen al sistema de presupuestos duales, por decirlo de alguna manera insiste en que hay unas cuantas falacias detrás de los argumentos que justificarían tal dualidad. En efecto, "los gastos que parecen excepcionales en un período

breve llegan a ser normales y regulares al apreciarlos en mayor espacio de tiempo; erogaciones que aparentemente son improductivas, como sueldos de funcionarios e interés de la deuda pública, son retribución de servicios prestados al país o de su enriquecimiento, e inversamente, ciertos gastos de inversión pueden no ser productivos, si el Estado se ve obligado a operar con precios políticos por debajo del costo; por último la experiencia de ciertos países demuestra que los gastos de carácter excepcional —crisis, guerras— pueden financiarse dentro del presupuesto único"²¹.

No obstante todo lo expuesto, es claro que en nuestro país, se sigue en alguna medida el principio de unidad aquí expuesto, en la medida que existe un documento único para los ingresos y egresos de los Poderes e instituciones en general más importantes del llamado Sector Público. Aquí el principio de unidad se vería satisfecho, pero únicamente en lo que se refiere a este sector. Se dice que causas especiales impiden la unificación de todo el sector público en materia presupuestaria o, más técnicamente, unificación de todos los presupuestos en uno sólo. Sin embargo, personalmente considero que el principio de unidad y las reglas que lleva consigo deberían de hacerse extensivas en nuestro país, al menos al sector de las llamadas instituciones descentralizadas e incluir, asimismo a las empresas públicas, con lo cual se estaría logrando a un mismo tiempo, unificar los criterios financieros de la hacienda pública nacional y crear mecanismos para un mejor control de las empresas públicas que, en nuestro país, andan "de la mano de Dios".

El punto de la conveniencia de los presupuestos extraordinarios o su no conveniencia lo retomaremos en el último capítulo de este trabajo.

2. Principio de Universalidad

El principio de universalidad, parte de la necesidad de agrupar en cifras brutas todos los ingresos del Estado, para luego hacer las correspondientes asignaciones de recursos. "Significa que la ley de presupuesto contiene todos los ingresos y gastos simultáneamente y en tal correlación entre ellos, como partes inseparables de un todo."²² Sea que el enlace entre ingresos y gastos es lo que da sentido al presupuesto, por lo que la práctica de afectar ingresos con independencia de la ley de presupuesto, sea la gran antítesis del principio de universalidad. "La afectación infringe el principio de que los gastos determinan los ingresos" y también lesiona el principio de Unidad de Caja. "El Estado sólo debe tener un presupuesto y una Caja, que reúna todos los fondos, incluso los afectados, no tolerando la pluralidad contable."²³

¹⁹ Ibídem pág. 169.

²⁰ Garretero Pérez Op. Cit., pág. 168.

²¹ Giuliani Fonrouge. Op. Cit., pág. 168.

²² Garretero Pérez. Op. Cit., pág. 228.

²³ Ibídem pág. 228.

El profesor Giuliani Fonrouge, nos define este principio de la siguiente manera:

“El principio de universalidad, también conocido como del producto bruto exige que no haya compensación entre gastos y recursos; que tanto unos como otros sean consignados en el presupuesto por su importe “bruto”, sin extraer saldos netos”²⁴.

Al igual que sucede con el principio de unidad ya visto, las tendencias más modernizantes dentro del derecho financiero abogan por la flexibilización de este principio, y, en algunos casos incluso piden su desaparición, reemplazándolo por procedimientos que permitan apreciar el costo y la utilidad de los servicios públicos. Se argumenta, que el principio es absurdo en el caso de instituciones o empresas públicas que realicen actividades de orden mercantil o industrial, casos en los cuales lo que debería llevarse el presupuesto únicamente, serían las cifras netas. Se dice también que dotar previamente a un servicio público es una intensificación de la acción del Estado, lo que permitiría asimismo que en lugar de que el saldo presupuestario tenga que pasar al ejercicio siguiente, se utilice en atenciones preferentes y actuales del Estado. Por lo demás, se argumenta asimismo, que hay ingresos, como las tasas, que por su propio carácter evidencian una relación entre la actividad y el origen de los ingresos, que constituyen una afectación de ingresos.

En Argentina, según nos relata en su obra aquí citada el profesor Giuliani Fonrouge, existe una norma especial en torno a este punto que textualmente dice: “Los recursos y las erogaciones figurarán separadamente y por su importe íntegro, no debiendo en caso alguno compensarse entre sí”. (Decreto Ley 23.354/56, art. 2).

En nuestro país, los artículos 51 y 52 de la Ley de Administración Financiera nos dan algunas normas referentes a este punto. Así, el artículo 51, en su párrafo primero dice: “Todos los ingresos o recursos públicos, cualquiera que sea su naturaleza y la fuente de donde procedan, constituirán un solo fondo indivisible con el cual se cubrirán los gastos de la Administración Pública, de acuerdo con el presupuesto general.” Básicamente, esta norma estatuye la indivisibilidad de los recursos públicos, estableciendo, a nuestro modo de ver la unificación de todos los ingresos y gastos del sector público en una sola Caja para toda la Administración pública. Así las cosas, nos parece que esta norma es inconstitucional, porque según vimos, nuestra Constitución Política separa, expresamente, los fondos de los Ministerios, Asamblea Legislativa, Poder Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones de los fondos de las instituciones autónomas y de las Municipalidades, limitándose a decir que estas últimas (instituciones autónomas y municipi-

²⁴ Giuliani Fonrouge. Op. Cit., pág. 173.

palidades) deberán observar las reglas del párrafo primero del artículo 176 en lo que se refiere a sus propios presupuestos. (Artículo 176 de la Constitución Política). Por lo demás, el artículo 51 de la Ley de Administración Financiera nos habla de los gastos de la “Administración Pública”, como un solo bloque, cuando lo cierto del caso es que las Municipalidades y las instituciones autónomas y otros entes de Derecho Público también forman parte de la Administración Pública. (Ver Ley De la Jurisdicción Contencioso Administrativa, art. 2) y sin embargo, tales instituciones tienen sus propios presupuestos y su propia Caja de recaudación. Por todo lo anterior, nos parece que el párrafo primero del artículo 51 no sólo es inconstitucional, sino que además se queda en el mero deseo de ampliar el principio de unidad presupuestaria, sin tener la base jurídica suficiente para llevar a feliz término tal deseo.

El párrafo segundo del artículo 51 de la Ley de examen, se refiere al caso de las rentas destinadas al sostenimiento de otros entes públicos que desempeñen sus funciones con independencia del Poder Ejecutivo. Dice textualmente el párrafo segundo del artículo 51: “Las rentas destinadas al sostenimiento de los organismos o entidades públicas que desempeñen sus funciones con independencia del Poder Ejecutivo y que éstas no perciban directamente, ingresarán también al fondo común referido, con cargo al cual se cubrirán los gastos ordinarios o extraordinarios de tales organismos.”

En el párrafo transcrito se hace referencia precisamente al caso de rentas que por leyes especiales, anteriores a la promulgación de la Ley de Administración Financiera, se destinaban a determinados organismos públicos. En este caso, dice el párrafo en cuestión, cuando estas instituciones no perciban directamente las rentas dichas, las mismas pasarán al fondo común de que habla el párrafo anterior. Ese fondo común, de acuerdo a la explicación del párrafo primero del artículo 51, debemos limitarlo al fondo presupuestado según el artículo 176 de la Constitución Política. Por qué decimos que se trata de rentas creadas por leyes especiales dictadas con anterioridad a la promulgación de la ley de Administración Financiera? Porque el artículo 52 nos va a decir en forma tajante que “NO SE CREARA EN ADELANTE RENTA O FONDO CON DESTINO ESPECIAL, SALVO EN LOS CASOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCION POLITICA”.

Qué relevancia jurídica y práctica tiene el artículo 52, transcrito de la Ley de Administración Financiera? Es claro que este artículo consagra el principio de universalidad que venimos estudiando, pues al prohibir la afectación de rentas públicas a un destino especial, permite que las cifras presupuestadas lo sean en forma bruta. Sin embargo, véase que esta norma tiene el valor y la fuerza que le da la Ley de Administración Financiera, que no es una ley de orden público y que, de acuerdo con la jerarquía normativa de las normas jurídicas en nuestro país, puede ser derogada por la Constitución o por ley posterior. Precisamente, nosotros creemos que esta ley o más específicamente, la norma del artículo 52 ha sido derogada no una sino muchas

veces. Cada vez que una ley especial viene y crea rentas con destino prefijado de antemano se está derogando la norma del artículo 52 para ese caso concreto. La Ley de Administración Financiera se promulgó el 30 de Abril de 1951, ha sufrido reformas importantes a lo largo de los años, la principal en el año de 1976. No obstante, la norma del artículo 52 data del texto original de la ley. Tenemos conocimiento, sólo para citar dos casos, de dos leyes que han derogado para el caso concreto esta norma del artículo 52. Veamos. La Ley de Reforma Tributaria del año 1976, en su artículo 8 expresa:

Artículo 8º—El uno por ciento (1%) de los ingresos generados por el Impuesto sobre la Renta y hasta por un máximo de cinco millones de colones anuales, se destinará al Instituto Nacional de Aprendizaje para la construcción, adquisición de equipo y funcionamiento de sus programas. Este tope podrá aumentarse periódicamente de conformidad con los planes de desarrollo de la Institución y previo referendo de los mismos por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica y el Ministerio de Hacienda”.

Véase que no sólo se crea una renta con destino muy bien especificado, sino que además se autoriza al Poder Ejecutivo para aumentar el tope de la renta creada, con lo que esa renta podría perfectamente subir en el futuro.

Vemos ahora el artículo 9 de la misma Ley de Reforma Tributaria:

Artículo 9º— Modifícase el art. 2º de la Ley Nº 4340 de 30 de mayo de 1969 (distribución del impuesto territorial), a fin de que se lea así:

Artículo 2º.—El producto del impuesto territorial continuará recaudándose conforme a las leyes vigentes y se distribuirá así:

A la Dirección General de Catastro, para su organización y atención regular, ₡ 2.500.000.00.

El resto del ingreso una vez deducidos estos dos millones quinientos mil colones (2.500.000.00) se distribuirá así:

Poder Ejecutivo	8.6%
Municipalidad de San José	29.4%
Para las rentas municipales y Concejos	
Municipales de Distrito	60. %

El dos por ciento restante para aquellas municipalidades que, de acuerdo a la distribución que se establece en esta ley reciban una suma menor a la que recibían al 30 de Mayo, por concepto de subvenciones que se suprimen.”

Nótese pues cómo, para el caso del ingreso ordinario tributario del Impuesto sobre la renta, la afectación es total, de modo que en la Ley de Presupuesto, no queda ningún chance para que el Poder Ejecutivo

o la Asamblea Legislativa a la hora de su discusión o aprobación puedan realizar variación alguna en cuanto a los destinos que se darán a estos ingresos ordinarios.
Tenemos el caso también de la ley 5950 de octubre de 1976 en que se expresa lo siguiente:

Artículo 1º—Se reforma el artículo 2º de la Ley 4656 de 31 de Octubre de 1970, sobre impuesto de timbre a fotocopias mediante microfilm en el Registro de Prendas, el cual se leerá así:

“Artículo 2º—Los fondos que se recauden, en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior serán depositados dentro de los primeros cinco días de cada mes, por el Banco Central de Costa Rica, directamente en la cuenta Corriente de la Junta Administrativa del Registro Nacional y se destinarán a la adquisición de materiales y equipo y demás gastos de mantenimiento del Registro General de Prendas.”

Si pensamos que en nuestro país existen numerosas leyes como las que aquí hemos puesto sólo de ejemplo y que en estos mismos momentos deben existir en nuestra Asamblea Legislativa varios proyectos para crear nuevas rentas con el procedimiento visto, nos daremos cuenta de la situación irregular, por no decir desastrosa, que atraviesa la planificación financiera en nuestro país. Se dice que en Costa Rica, aproximadamente un 60% de los ingresos ordinarios ya están afectados, por lo que el margen de discrecionalidad del legislador y del propio Gobierno Central a la hora de redactar el Presupuesto Ordinario y de aprobarlo, es reducidísimo. Esto nos indica, por otra parte, que las posibilidades de planificación económica en el sector público de nuestro país, son escasas, por no decir risibles. Y digo risibles, porque mucho se habla de planificación económica en Costa Rica. Se elaboran Planes de Desarrollo, se dicta una ley de planificación económica, se crea un Ministerio de Planificación y la verdad es que la realidad jurídico-política del país se burla de todas estas buenas intenciones. Pero, los problemas de la Hacienda pública, vistos desde la perspectiva de lo que se puede y no puede hacer con los presupuestos de la República, no se quedan allí. Más grave aún es la práctica que se ha introducido en el país, de financiar gastos ordinarios con ingresos extraordinarios. Es ésta la más odiosa aberración desde el ángulo de la ciencia financiera y que, como dijimos, en nuestro país se viene practicando con bastante frecuencia. Para intentar explicar lo que no necesita explicación, por ser obvio, diremos que cuando se financia un gasto ordinario con un ingreso extraordinario, estamos arriesgándonos a que en el próximo presupuesto no exista el ingreso para financiar ese gasto ordinario, con lo cual estamos creando expectativas que no estamos seguros poder seguir llenando y con lo que nos atamos las manos para el futuro, pues ante la paralización de un programa importante, no

queda más que seguir endeudando al país a través de ingresos extraordinarios que cada vez menos tienen un respaldo real en la economía del país.

Tomemos, por ejemplo, el caso del Presupuesto Extraordinario promulgado con fecha 12 de Agosto de 1976 y publicado en la Gaceta 162, Alcance 148 del miércoles 25 de Agosto de 1976. Se aumentan en su artículo segundo los ingresos extraordinarios para el período fiscal de 1976 en la suma de ₡ 157.160.140, financiados con una emisión de bonos con un interés de 8%. Con él se cubren indiscriminadamente egresos ordinarios y extraordinarios. Entre los ordinarios, servicios personales como sueldos para empleados de la Asamblea Legislativa, sueldos de Guardias Rurales, etc.

O tomemos el caso de la ley 6016 de noviembre de 1976, y publicada en la Gaceta N° 229 Alcance 219 de fecha martes 30 de noviembre de 1976, tratándose de un presupuesto extraordinario donde se autoriza aumentar los ingresos extraordinarios para el ejercicio fiscal del año 1976 en la suma de ₡ 258.000.000, financiados con bonos de la deuda interna a un interés del 8%. Aquí se autorizan gastos para pago de la deuda pública por ₡ 18.153.905, sea que se emiten bonos para pagar, crédito público; en otras palabras, nos endeudamos más para pagar viejas deudas. En el mismo presupuesto, se reconoce al Ministerio de Salud un gasto por la suma de ₡ 16.709.000 para financiar un aumento de salarios motivado por el alza en el costo de la vida, y así sucesivamente. Sea que se utilizan ingresos extraordinarios para el pago de un gasto ordinario típico como son salarios, sin tener la seguridad de que en el próximo año se pueda mantener ese aumento de salarios, con lo cual se burlaría descaradamente la voluntad y la dignidad de muchos trabajadores, en este caso del Ministerio de Salud.

Tomemos, en fin, el caso más reciente del presupuesto extraordinario que fue aprobado con la intención, según se decía de pagar las prestaciones legales a los empleados que fueron despedidos con el cambio de gobierno. Se autoriza un ingreso extraordinario de ₡ 148.237.975 y con él no sólo se financian las prestaciones legales mencionadas, sino que además se financian otros programas y de paso se le da a la Universidad Nacional siete millones de colones, a la Universidad de Costa Rica siete millones cincuenta mil colones, al Instituto Tecnológico nueve millones setecientos cuarenta y ocho mil trescientos cincuenta y seis colones y al Colegio Universitario de Cartago dos millones quinientos mil colones, todo con el objeto de atender obligaciones urgentes que estos centros de enseñanza superior no podían cumplir. En otras palabras que, en nuestro país, las Instituciones de Enseñanza Superior, siguen dependiendo económicamente, de las medidas de emergencia que tome la Asamblea Legislativa y consecuentemente de los ingresos extraordinarios que puedan obtenerse a través del crédito interno y externo.

Como se ve pues, estamos en presencia no de una simple flexibilización de los principios de Unidad y Universalidad presupuestarias,

por la que abogan con razón buena parte de los autores especializados en derecho financiero y en la ciencia de las finanzas, sino frente a todo un desorden financiero que rompe los marcos de toda planificación y que hecha al canasto de la basura todas las reglas mínimas de una sana administración de la hacienda pública.

CONCLUSIONES

Hemos analizado en forma sucinta algunas de las normas fundamentales que regulan el derecho presupuestario en nuestro país, y hemos realizado una modesta labor de confrontación entre los principios de unidad y universalidad presupuestarios con la realidad jurídico-política del país.

Pareciera necesario, al final de este pequeño trabajo, realizar algunos aportes a la discusión profunda que debe existir en nuestro país acerca de la reorganización de la Hacienda Pública, en este caso, a través del instrumento financiero por excelencia que es el presupuesto general de la República.

En su obra, El Presupuesto del Estado, el profesor Rodríguez Bereijo expresa su opinión de que una estructura presupuestaria debe responder a determinadas exigencias, las cuales él resume así:

- a) Permitir una clara formulación de cuál va a ser el programa financiero del gobierno que facilita un rápido conocimiento y control por parte del legislativo.
- b) Permitir una ejecución eficiente del Presupuesto y un control contable y jurídico de dicha ejecución, reflejando claramente cómo los distintos órganos de la Administración del Estado, atienden el cumplimiento de las funciones que a cada uno le están encomendadas.
- c) Ofrecer el cuadro más exacto posible de los efectos económicos de los programas de ingresos y gastos públicos a realizar durante el período presupuestario²⁵

Sería interesante preguntarnos, después del panorama que hemos analizado de la realidad jurídico-política del presupuesto en Costa Rica, si el presupuesto en Costa Rica cumple las funciones que Rodríguez Bereijo cita en su obra y que recién transcribimos.

En cuanto a la formulación del programa financiero del gobierno, es poco lo que un gobierno puede programar financieramente, dada la casi inexistente discrecionalidad para disponer de los fondos públicos.

²⁵ Rodríguez Bereijo. Op. Cit., pág. 25.

Con relación a la ejecución eficiente de presupuesto y su control, personalmente consideramos que ello no tiene que ver tanto con la elaboración del presupuesto como con los instrumentos jurídicos que se otorguen a los entes públicos que van a realizar la labor contralora, no obstante lo cual reconocemos que la confección del presupuesto ayuda o perjudica tal ejecución y control. En nuestro país, quien realiza en última instancia este control es la Contraloría General de la República, la cual elabora anualmente un informe sobre la ejecución del presupuesto, donde en la práctica la labor de este ente se limita a un control de tipo financiero-contable que muy poco o nada nos va a decir sobre las repercusiones económicas del presupuesto o sobre la eficiencia de determinados programas, etc. Además de que jurídicamente las potestades de la Contraloría son limitadas en torno a este punto, lo cierto del caso es que el presupuesto, por la forma que viene estructurado tampoco ayuda a la realización de este tipo de análisis. Nuestros presupuestos se elaboran fundamentalmente en forma orgánica, sea por el órgano al cual se destina la partida o sub-partida. Esto dificulta la evaluación de programas y, sobre todo, la elaboración de programas interinstituciones. Más adelante volveremos sobre este punto. Lo mismo puede decirse en lo que respecta al objetivo de que el presupuesto pueda señalar los efectos económicos de los programas de ingresos y gasto público.

Mucho se habla hoy en día de convertir al presupuesto en algo de mayor trascendencia dentro de la vida de una nación, llegándose en algunos casos, creemos nosotros, a sobreestimar ese papel del presupuesto, convirtiéndolo en una especie de panacea que todo lo va a resolver. Nos parece que esta observación fija desde ya un buen punto de partida para el examen del presupuesto. Este constituye un instrumento dentro de los varios que pueden ser utilizados para la dirección de la Hacienda Pública en un país. Pero además, la Hacienda Pública no se maneja solamente con criterios técnicos financieros, sino fundamentalmente con criterios económicos y políticos. Así pues, si bien es necesario reconocer la importancia del presupuesto en las democracias liberales contemporáneas, debemos darle al mismo la dimensión que tiene, sin olvidarnos de que los problemas de la hacienda pública y de la economía de un país, son en última instancia problemas de cosmovisión política y de práctica política.

En doctrina se habla de distintas fórmulas para utilizar y racionalizar cada vez más los presupuestos nacionales. Se habla de presupuestos funcionales y de presupuestos económicos, se comenta la necesidad de ligar el presupuesto nacional.

Por su parte el profesor César Cosciani, en una Conferencia publicada en la Memoria de la Asociación Española de Derecho Financiero en el año 1962, da un paso aún más audaz al señalar que el Presupuesto nacional en su concepción clásica "no es ya suficiente para llenar las nuevas funciones que deben cumplir las finanzas públicas en la economía nacional". Adelanta que, consideradas las nuevas tareas

asumidas por los Estados modernos, es necesario que el presupuesto pueda ser empleado como instrumento de conocimiento para saber si y en qué límites el Gobierno ha servido correctamente el ejercicio de una justa y sana influencia sobre la economía nacional, a los efectos de conseguir las finalidades fundamentales de todo Estado moderno, "al menos en la conformación de una política de estabilidad y desarrollo económico del país."²⁶ Propone entonces adoptar un criterio que llama de clasificación económica del presupuesto, que sería aquella que "consiente la inserción de la actividad financiera en la contabilidad económica nacional de manera que posibilite la estimación en términos cuantitativos, de los efectos ejercidos por el presupuesto público sobre la economía nacional"²⁷. Aunque no creemos que éste sea el momento oportuno para explicar todo el planteamiento que al respecto da el profesor Cosciani, sí nos interesaba indicar a través de la cita de varios autores, cuál es la tendencia moderna de la doctrina en este campo. Sin lugar a dudas esta tendencia es a aprovechar cada vez más el presupuesto como instrumento de planificación económica y de evaluación de las metas económicas y sociales de un gobierno, evaluación que en último término es también política. Así las cosas es fácil entender que el problema de los vicios que en el procedimiento de aprobación del presupuesto existen en nuestro país no se reducen a un problema meramente de técnica financiera, sino que se insertan de un dilema mayor cual es la ponderación política que en una sociedad vamos a dar a la planificación económica.

Llegamos de este modo a una primera gran conclusión de este trabajo y es la que las lagunas y deficiencias legales en la regulación de los presupuestos en nuestro país, lo mismo que las prácticas viciadas en el procedimiento de los mismos, tienen su origen en la indefinición política que existe acerca del tipo y el grado de planificación económica que debe imponerse. Planificación que en un país sub-desarrollado y dependiente como el nuestro adquiere una enorme relevancia, ante la disyuntiva en que nos encontramos de desarrollar una economía nacional o seguir alimentando las economías de las grandes superpotencias del mundo moderno a la llamada contabilidad económica nacional y se descubren los llamados presupuestos nacionales. En estricta técnica jurídica, algunas de estas consideraciones se salen de lo jurídico para entrar al plano de lo meta-jurídico, mas si aquí mismo hemos dicho que al presupuesto debe colocársele dentro de la dimensión real, no vemos razón para no relacionar estos avances de la doctrina con nuestro trabajo.

Al concluir el segundo capítulo de este trabajo pudimos analizar algunas de las grandes limitaciones que tiene el presupuesto o más bien el procedimiento de aprobación de los presupuestos en nuestro país. En

²⁶ César Cosciani. "El presupuesto del Estado y la Contabilidad Nacional", 1962, pág. 142.

²⁷ *Ibidem* pág. 145.

algún momento nos referimos a la necesidad de ampliar el presupuesto con los presupuestos de las instituciones autónomas y de las empresas públicas. Específicamente al tratar el principio de la unidad presupuestaria aludíamos al problema que significa el no poder contar con una visión total del estado financiero de un país. Esta misma inquietud, que como se ve no es original por cierto, viene presentándose en muchos autores desde hace bastante tiempo. Sainz de Bujanda, el conocido tratadista español explica el paso que se ha dado diciendo que en nuestro país la finalidad estrictamente financiera del presupuesto palidece si se contrasta con los objetivos de política económica y social que el presupuesto subordina. Acto seguido comenta algo que al principio del trabajo citamos al hablar del concepto moderno de presupuesto y que aquí retomamos, que es la institución de los llamados presupuestos nacionales. Este autor nos lo define de la siguiente manera:

*“Es una institución intermedia entre el Plan Económico y el presupuesto ordinario del Estado. Laufenburger estima que el llamado Presupuesto Nacional consiste, sencillamente, en una evaluación de los recursos de una nación y de su empleo y que su aplicación práctica se reduce a orientar a la Administración Pública y a los órganos legislativos al confeccionar y discutir el Presupuesto del Estado.”*²⁸

Giuliani Fonrouge nos habla, dentro de la misma idea, de los presupuestos económicos, para decir que tales presupuestos procuran determinar la evolución posible de la actividad e incluye el elemento ingresos nacionales o demanda global (total de bienes y servicios a producir en un período determinado) y el elemento gastos nacionales o gasto total (conjunto de bienes y servicios consumidos y ahorrados en el país). Concluye con que los países capitalistas constituye un punto intermedio entre el presupuesto financiero de tipo clásico y el planismo económico.²⁹

Esta indefinición política de que hablamos tiene su más acabada expresión en la Constitución de 1949 en la cual se quiso hacer un injerto de régimen intervencionista dentro de una economía moldeada en los moldes clásicos de la economía capitalista. ¿Qué más prueba de ello que el confuso y diletante artículo 45 de la Constitución? Pero vayamos a nuestra materia, el capítulo constitucional que regula la Hacienda Pública, es un capítulo tímido, extremadamente lacónico y voluntariamente omiso. En el caso del presupuesto, las regulaciones que existen sobre él son mínimas, lo que ha dado pie, precisamente, para que sea la Asamblea Legislativa de turno la que determine las normas reales que van a regular dichos presupuestos. Lo anterior nos lleva a

²⁸ Fernando Sainz de Bujanda. *Hacienda y Derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, pág. 81, Tomo I.

²⁹ Giuliani Fonrouge. *Op. Cit.*, pág. 137.

una segunda gran conclusión y es que se hace necesario, una vez definida nuestra posición frente a la planificación económica, reformar la Constitución Política en lo que se refiere al Capítulo de Hacienda Pública para regular y modernizar esta materia redactando un nuevo capítulo o complementando el existente hasta ponerlo al día con la realidad económica y social del país.

En torno al punto de la naturaleza del presupuesto, creemos que en este capítulo constitucional a reformar deberían establecerse claramente dos normas:

- 1) Que el presupuesto es una ley en sentido formal y material pero que la Asamblea Legislativa no debe introducir en dicha ley reglas ajenas a la materia estrictamente presupuestaria, respetando en todo momento el principio de anualidad.
- 2) Que el presupuesto nacional debe incluir los de las Instituciones Autónomas y semi-autónomas, lo mismo que el de las empresas públicas, pero permitiéndoles tener rentas propias que pasarán al fondo único del Estado, del cual les serán asignadas en forma de subvenciones por el Poder Ejecutivo.

Pero además de todo lo anterior, y aparte del presupuesto como instrumento estrictamente financiero, pensamos que la Constitución debe exigir que con el proyecto de presupuesto se presenta anualmente un plan financiero del Estado, incluyendo evaluaciones del ejercicio fiscal anterior y las repercusiones que se espera tendrá en la economía el nuevo presupuesto, plan que deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa conjuntamente con el presupuesto. Presupuesto y plan financiero deberán constituir una sola unidad, no pudiéndose aprobar uno sin el otro. Finalmente, consideramos que el presupuesto, lo mismo que este plan financiero deben estructurarse fundamentalmente con un criterio funcional, sea por programas y en el caso del plan financiero adoptando además el criterio económico a que aquí hemos hecho referencia.

Para terminar, y ésta es nuestra última conclusión, creemos que se hace necesario un examen de conciencia profundo de los distintos partidos políticos en nuestro país, sobre estos problemas, a fin de evitar que por falta de visión política (que en muchos casos es falta de imaginación política), estemos siendo cómplices de la bancarrota de un régimen democrático-liberal que aún debe vivir los años suficientes para evitar el desarrollo de las corrientes fascistas de uno y otro signo que ya gravitan en el ambiente.

BIBLIOGRAFIA

- ASAMBLEA LEGISLATIVA, "Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior", Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1974.
- COSCIANI, César. "El presupuesto del Estado y la Contabilidad Económica Nacional", (Conferencia Publicada en la Memoria de la Asociación Española de Derecho Financiero, Madrid, 1962).
- GARRETERO PEREZ, Rodolfo. "Derecho Financiero", Editorial Santillana, Primera Edición, Febrero de 1968.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. "Derecho Financiero", volumen I, Segunda Edición, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1970.
- República de Costa Rica Constitución Política. Edición especial anotada y preparada por el Lic. Carlos José Gutiérrez, Ediciones Equidad de Centroamérica, S. A., San José, Costa Rica, 1975.
- República de Costa Rica. "Ley de Administración Financiera", Imprenta Nacional, 1978.
- RODRIGUEZ BEREJO, Alvaro. "El presupuesto del Estado". (Editorial Tecnos S. A., Madrid, 1970).
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando. "Hacienda y Derecho", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, Tomo II.

EL ADULTERIO

Licda. Ana Eugenia Rodríguez Alvarado