

Presupuestos públicos y constitucionalidad: una perspectiva administrativista de su interacción e impacto.

Rolando Bolaños Garita*

Resumen:

En el presente aporte condensamos elementos históricos, políticos, jurisprudenciales y técnicos que subyacen sobre el presupuesto público, condicionan su dinámica y definen su contorno –más allá de su contenido numérico–, al ser naturalmente un dispositivo para el ejercicio de la dirección gubernativa del Poder Ejecutivo y, bajo esa premisa, permitir la consecución del desarrollo nacional y el cumplimiento de derechos de ciudadanos y habitantes del país. Pero todo este andamiaje sería imposible de vislumbrar sin el rol fundamental de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Palabras clave:

Justicia constitucional. Presupuesto público. Derechos poblacionales. Finanzas públicas. Principios constitucionales.

* Doctor en Ciencias de la Administración por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Tutor e Investigador de la Escuela de Ciencias de la Administración, Coordinador de la Asignatura Métodos de Investigación Cualitativa 04056, UNED-Costa Rica. Profesor de la Universidad de las Ciencias y el Arte de Costa Rica (UNICA), Sede en Heredia, entre enero 2007 y diciembre 2013 en cursos a nivel de Bachillerato, Licenciatura y Maestría. Dos libros publicados con la Editorial Académica Española en 2015 y 2019. Autor de Revistas académico-científicas y profesionales, tanto costarricenses como centroamericanas, de México y Colombia. Miembro de la Red de Expertos del Observatorio Interamericano de Gobernanza e Innovación Pública, Escuela de Gobierno OEA/ Fundación José Ortega y Gasset -Gregorio Marañón-España. Redactor Jefe de la Revista Digital de la Red de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública Números 6 y 7, Fundación CEDDET / INAP-España. Ponente en eventos de investigación nacionales e internacionales.

Abstract:

Present contribution condensed historical, political, jurisprudential and technical elements that underlie the public budget, as well as conditioned its dynamics and define its outline –beyond its numerical content–, naturally being a device for governmental direction of the Executive Power and, according with this premise, allows the achievement of national development and the fulfillment of citizens and inhabitants right's. But all this scaffolding wouldn't be possible without fundamental role of the Constitutional Chamber in Supreme Court Justice.

Keywords:

Constitutional justice. Public budget. Population rights. Public finances. Constitutional principles.

SUMARIO: I.- Introducción. II.- Metodología. III.- Desarrollo. a) Historicismo presupuestario. b) Un instrumento de dirección gubernativa para el desarrollo nacional. c) Tipicidades y atipicidades presupuestarias. d) Los destinos presupuestarios específicos. IV.- Conclusiones. V.- Bibliografía.

I.- Introducción.

La investigación llevada a cabo –y plasmada ahora en el presente artículo– pretende abonar en la comprensión temática de lo gubernativo, con especial énfasis en el contrato social que rige las relaciones a lo interno de nuestro Estado-Nación. Así, consideramos que este abordaje interpretativo será de utilidad para toda aquella persona interesada en dicha temática, presentándole una panorámica adicional sobre los alcances constitucionales, aun y cuando, claro está, no se trata de un ensayo propio de la Teoría de la Constitución (Vásquez, 2015).

En esa misma línea, este ensayo se focaliza en el apartado constitucional del presupuesto público, dada la importancia de este en la gestión de las instituciones. No obstante aclaramos, dada nuestra formación de corte administrativista, que sí se tomaron en cuenta elementos histórico-constitucionales y jurisprudenciales para desarrollar esta propuesta analítica; máxime, al ser el presupuesto un instrumento de gestión y dirección gubernativa, pero de trascendencia e impacto en multiplicidad de campos más allá de lo financiero, por ejemplo, en lo socio-comunal, en lo ambiental, en la salud pública, en lo educativo, en lo agroalimentario, por citar solo algunos.

Y es que, como administradores de la cosa pública, ostentamos el deber de operacionalizar sus preceptos fundacionales y velar por su efectivo cumplimiento, responsabilidad ésta a la que tampoco escapa el jurista de la administración según Mayntz (1994) al sentenciar que, a pesar de su formación especializada, es empleado por regla general, no necesariamente como especialista en Derecho, sino como responsable también de funciones de dirección en varios ámbitos y materias de la Administración Pública.

Por ende, y a pesar de que la Revista ostenta una esencia jurídica, consideramos imposible desligar el esquema jurídico constitucional de la *praxis* administrativista dentro de todo este conglomerado que resulta ser la Administración Pública

costarricense, y lo que bien puede denominarse el combustible que permite su funcionamiento en aspectos tanto de programación estratégica y operativa, como de recurso humano y técnico dispuestos para su cumplimiento, refiriéndonos a los flujos presupuestarios incluidos en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario¹ de la República de cada ejercicio económico².

II.- Metodología.

La investigación realizada se clasifica como de naturaleza inductivo-cualitativa, toda vez que no se emplearon ni un diseño ni técnicas o instrumentos cuantitativos, y se echa mano, más bien, a la técnica del análisis documental de fuentes físicas y electrónicas y al muestreo por conveniencia para su selección, considerando la singularidad temática. Por lo tanto, el objetivo general se estableció de la siguiente manera: *Describir desde una óptica administrativista los elementos constitucionales y normativos de menor rango que enmarcan, en términos generales, la gestión del presupuesto público costarricense.*

III.- Desarrollo.

a) Historicismo presupuestario.

En cuanto al presupuesto público costarricense, debemos remitirnos hasta su origen durante las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, encargada de

¹ La diferencia entre lo *ordinario* y lo *extraordinario* de la norma presupuestaria lo aclara Hernández (2000, p. 438) quien, a su vez, se apoya en la Sala Constitucional por medio de su Sentencia 6859-96, arguyendo que lo primero resulta de todas aquellas rentas establecidas por el Estado y lo segundo comprende los empréstitos. Esto último podemos actualizarlo, aclarando que el carácter de extraordinario incluye asimismo cualquier título de deuda (bonos) emitidos por el Gobierno de la República.

² El concepto de ejercicio económico deberá, para términos prácticos del proceso presupuestario y sus respectivas fases (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación, conforme el artículo 5 de los Criterios y lineamientos generales para el proceso presupuestario, Decreto Ejecutivo 33446-H), entenderse como el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre conforme el *Principio de anualidad* establecido en el artículo 176 de la Constitución Política y 5 inciso d) de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.

construir la Constitución Política imperante, dedicándosele todo un capítulo –a partir del artículo 176, pero sin detrimento de otros que antes invocan el término– para dilucidar su consistencia.

Y es que, una vez concluida la Guerra Civil de 1948, la Junta Fundadora de la Segunda República –Gobierno de facto instaurado por José Figueres Ferrer–, emitió el Decreto 37 del 25 de mayo de 1948. En él se consignaba el proyecto de Constitución Política generada por la Comisión Redactora. Dicho proyecto incluía un apartado correspondiente al Presupuesto Nacional, buscando un equilibrio en las finanzas públicas, argumentando aquel grupo lo siguiente:

Se limitan las facultades de la Asamblea [Legislativa] para introducir modificaciones en el presupuesto que tiendan a ampliarlo, condicionándolos al señalamiento de nuevas fuentes de ingresos, declaradas suficientes por la Contraloría [General de la República]. Si este organismo las declara inadecuadas o insuficientes, el proyecto respectivo sólo podría aprobarse por ley extraordinaria. Con este sistema, que en lo fundamental ya rige en varios países de la América [Latina], trata de evitarse que la Asamblea [Legislativa] desequilibre las partidas calculadas por el [Poder Ejecutivo], en un afán de establecer nuevos servicios sin la base financiera necesaria. (1953, p. 632)

Por su parte, aquel boceto incluyó la siguiente redacción:

Artículo 201. – La preparación del proyecto de Presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Hacienda.

Dicho Ministerio podrá reducir o suprimir cualesquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos, formulados por los otros Ministerios. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Consejo de Gobierno.

El Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Poder Legislativo prepararán sus respectivos presupuestos, y los presentarán al Ministerio de Hacienda para que éste los incorpore al proyecto de Presupuesto Nacional. (Asamblea Nacional Constituyente, 1953, p. 652)

Dicho boceto no quedó incólume, sino que, conforme avanzaron las discusiones al respecto, los Diputados Constituyentes incluyeron argumentos variopintos y, de esta manera, modelarlo según sus apreciaciones. Sin embargo, fueron varios los momentos

en que se defendió la posibilidad de reducir los montos proyectados por los entes públicos. Por ejemplo, en el Acta 162, el igualmente Diputado Constituyente Rodrigo Facio, refiriéndose a los principios presupuestarios de universalidad y de equilibrio del presupuesto, argüía lo siguiente:

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 proscrib[e] enfáticamente la práctica de elaborar presupuestos desequilibrados o con déficit. (Asamblea Nacional Constituyente, 1956, p. 421)

Más adelante indicaría:

(...) 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. (Asamblea Nacional Constituyente, 1956, p. 427)

Podrá notarse que la actual potestad constitucional para reducir o suprimir cualquier monto visible en las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones, es del más alto rango jurídico y no podría tener alcances diferentes por medio de una norma general o específica.

Continuando con el articulado constitucional actual, el 180 prescribe:

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.

Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, El Presupuesto de la República)

Aunque, previamente, el artículo 176 dispone en lo que nos interesa lo siguiente:

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.

(...) El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, El Presupuesto de la República)

Enlazados, ambos delimitan el accionar de todo el sistema administrativo público, condicionándolo a no poder actuar anualmente más allá de lo que facultan las posibilidades fiscales del momento, condicionamiento este que Facio consideró como el valor jurídico del presupuesto ya aprobado (Castro, 2003, p. 243)

Seguidamente, el párrafo primero del artículo 177 constitucional vigente dispone:

La preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un período de seis años. Este Departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República. Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el Departamento a que se refiere este artículo. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, El Presupuesto de la República)

Se establece de esta manera la primicia estructural del responsable presupuestario: *un departamento especializado*, con potestad de reducir las partidas y subpartidas presupuestarias que las entidades públicas sometan a su valoración. La instancia mencionada formó parte de la entonces Oficina de Planificación Nacional (hoy con rango de Ministerio y denominado para los efectos de este aporte como MIDEPLAN), con el derrotero de lograr el engarce Plan-Presupuesto, según el entonces vigente artículo 7 de la Ley de Planificación Nacional 5525 de 1974 que disponía: “*Habrá un departamento encargado de preparar los proyectos de presupuesto bajo la forma de presupuesto por programas. Este departamento y su jefe tendrán las atribuciones, potestades y funciones que determina el artículo 177 de la Constitución Política.*” (Asamblea Legislativa, 1974, Ministerio de Planificación y Política Económica).

Esto sucedía hasta el año 1984. Luego, el departamento se reubica en el Ministerio de Hacienda al emitirse la Ley para el equilibrio financiero del sector público 6955, y que según los artículos 3 y 4 de ésta, la preparación del Presupuesto de la República deberá: **a)** apegarse a la técnica de presupuesto por programas³, **b)** responder al Plan Nacional de Desarrollo dentro de las posibilidades fiscales vigentes, y **c)** buscar el equilibrio fiscal y la no financiación de gastos corrientes por medio de deuda interna o externa.

Pero el departamento reubicado ya había pertenecido al Ministerio de Hacienda cuando en 1951 se dictó la Ley de Administración Financiera de la República 1279, que estuvo vigente hasta 2001 al ser derogada por la actual Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 (LAFRPP), denominándose actualmente como Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), órgano responsable del Subsistema de Presupuesto, debiendo interactuar con los restantes actores del Sistema de Administración Financiera, sobre todo en el marco de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera (CCAF), Decreto Ejecutivo 34534-H, compuesta de la siguiente forma:

- El (a) Director (a) General de Presupuesto Nacional.
- El (a) Contador (a) Nacional.
- El (a) Director (a) de Crédito Público.
- El (a) Director (a) General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.
- El (a) Director(a) de Tecnologías de Información y Comunicación.
- El (a) Director(a) General de Servicio Civil.
- El (a) Director(a) de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP)⁴.

³ A pesar de que la instauración del presupuesto por programas supera las cuatro décadas, su valía se mantiene, no solo porque dentro de nuestra carrera administrativa hemos estado inmersos en instancias administrativas dispuestas de esta forma y nos permite opinar positivamente al respecto, sino que también hacemos eco de valoraciones que incluso superan los límites nacionales como la de Sanz, que entre sus muchas cavilaciones prescribe: *“En mi opinión, el concepto que se debe utilizar es el de presupuesto por programas con enfoque de resultados. Es importante resaltar que el eje del presupuesto deben ser los programas, puesto que en ellos se recoge la vinculación de los inputs o medios con los bienes y servicios que se pretenden producir”*. (2016, p. 100-101)

⁴ El párrafo segundo del artículo 22 de la Ley 8131 establece que el Director General de Presupuesto Nacional **podrá** igualmente fungir como Director de la STAP. Nuestro criterio al respecto es que, de contar con una sola instancia, se dispondría de una estructura administrativa más robusta para la vigilancia presupuestaria de la totalidad de dependencias cubiertas por la *dirección* del Poder

Esta interacción de actores presupuestarios al más alto nivel, potencia la sinergia hacendaria para la correcta disposición de los recursos del erario público, evitando igualmente la dispersión, superposición y duplicación de acciones y, sobre todo, la contienda fratricida y el puje entre ellos por la obtención y uso de ese mismo erario.

b) Un instrumento de dirección gubernativa para el desarrollo nacional.

Indica Bolaños (2021) que el mejor uso de los recursos incluidos en presupuestos institucionales tiene, finalmente, una sola razón de ser: *la atención de derechos de los habitantes y la concreción efectiva de las necesidades poblacionales*, lo que es posible de llevar a cabo, primeramente, teniendo claridad de los preceptos constitucionales de primer orden, como por ejemplo el artículo 50 de la Constitución Política y, en segundo lugar, la otra gama de preceptos localizados en las leyes orgánicas y leyes especiales que explicitan las actividades de los entes públicos y que conforman un Modelo-País según Meoño (2008).

En lo que nos interesa, el precepto constitucional instituido en el artículo 50⁵ dispone que *El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando el más adecuado reparto de la riqueza*, mismo que es luego operacionalizado con mayor claridad por conducto de la Ley de Planificación Nacional 5525 y su artículo 1, tal y como se observa en la Tabla 1 subsiguiente.

Ejecutivo, evitando la duplicación y, más bien, concentrando acciones en una dependencia que goza de status constitucional, tal y como lo es la propia Dirección General de Presupuesto Nacional.

⁵ Sobre la esencia ideológica de este artículo puede consultarse a Araya (2005) y Bolaños (2017).

Tabla 1

Articulado dispuesto para la mejor distribución de los recursos nacionales

Artículo 50 de la Constitución Política	Artículo 1 de la Ley de Planificación Nacional 5525
<p><i>El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando el más adecuado reparto de la riqueza.</i></p>	<p><i>Se establece un Sistema Nacional de Planificación que tendrá los siguientes objetivos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país.</i> <i>b) Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.</i> <i>c) Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.</i>

Fuente: elaboración propia.

Y es que, desde su promulgación en 1974, la Ley 5525 sentó las bases para la planificación administrativa pública, de forma tal que las instituciones pertenecientes a la Administración Central, y que conforman el Poder Ejecutivo, estuvieran siempre sometidas a las directrices que emita el Presidente de la República con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁶. En el caso de las instituciones autónomas, las

⁶ Este lo concebimos en su momento como la carta de navegación para todo el Sistema de Administración Pública y, para mayor claridad, incluimos ahora la siguiente acepción sobre el mismo:

Marco orientador, direccionador, movilizador y evaluador para el desarrollo nacional, que define las acciones estratégico/funcionales que delinear el funcionamiento de todo el Sistema de Administración Pública para promover el desarrollo integral del país, por ejemplo, por medio de la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece de forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos, estrategias y metas derivadas de la capacidad de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, y que han sido fijadas a nivel nacional/global, regional o sectorial. (Bolaños, 2015a, p. 204)

mismas se encuentran sujetas a las directrices de carácter general dictadas por dicho Poder, igualmente en materia de planificación nacional, así reconocido mediante sentencia constitucional 3089-1998, al disponer, entre otros elementos de interés, los siguientes:

(...) todos los órganos que forman el aparato estatal como Estado Constitucional de Derecho, deben someterse a los criterios de "planificación nacional" y en particular a las directrices de carácter general dictadas por el Poder Ejecutivo – Gobierno– (arts. 140.3,8 C. P.), para cumplir, entre otros, con los mandatos constitucionales de procurar el mayor bienestar para todos los habitantes del país organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza (art. 50 C.P.) (...). El Poder Ejecutivo –Gobierno–, como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social. La función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en sus distintos órganos o ministerios, como lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos, proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos. (Considerando Tercero, 1998)

A lo ya indicado se yuxtapone lo establecido en el artículo 4 de la LAFRPP al señalar:

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes (Asamblea Legislativa, 2001).

Por ende, el presupuesto actúa como instrumento de *dirección*, ya que, como bien apuntó en su momento el Ministerio de Hacienda ante consulta de inconstitucionalidad resuelta por la Sala Constitucional del Poder Judicial –en adelante la Sala– en su sentencia 4884-2002:

(...) el Presupuesto de la Nación debe ser ubicado en su dimensión o contexto real, o sea, como un instrumento de política económica elaborado de manera responsable que conduzca a la satisfacción de las necesidades públicas del desarrollo económico y social y de redistribución del ingreso nacional, conforme lo dicta el artículo 50 de la Constitución Política. (2002a, Resultando IV).

Y más concretamente en su Sentencia 12019-2002 prescribió que:

Lo que se acaba de expresar reafirma la potestad del Poder Ejecutivo para conducir la política fiscal, de acuerdo con el instrumental que le confieren la Constitución Política y la ley. Dada esa situación, el Ejecutivo puede actuar sobre el gasto público para equilibrar las cuentas públicas, con fines macroeconómicos de estabilidad, para fortalecer la economía o disminuir la deuda pública, es decir, realizar las acciones y disponer los actos legítimos que sean necesarios para alcanzar la meta del desarrollo del país. (2002b, Considerando IX)

Lo anterior no podría ser de otra forma, ya que, en su defecto, se podría incurrir en un accionar de la institucionalidad pública disperso y desarticulado, y en un desapego evidente e injustificado de las metas trazadas para un desarrollo nacional palpable y sostenido (Bolaños, 2014).

No obstante, previo a formular su proyecto presupuestario, cada institución partícipe del PND debe, a su vez, establecer su propio procedimiento planificador para contar con su Plan Anual Operativo (PAO). Esto resulta en un descenso técnico hasta el nivel de los Programas Presupuestarios⁷ comprendidos dentro de los entes ministeriales, los cuales pueden considerarse como un tipo de Unidad Ejecutora (UE) de los bienes o servicios públicos dispuestos para la atención de ciudadanos y habitantes del país, los que a su vez deben sintonizarse con las necesidades poblacionales que en términos generales correspondan (salud, educación, ambiente, seguridad pública, infraestructura nacional, sostenimiento agroalimentario, entre otras.). Lo inmediato anterior se logra a través de la proyección anual de los montos incluidos en las diferentes partidas visibles en la Tabla 2, cumpliéndose lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 33446-H, precisamente, al señalar:

⁷ Para mayor ahondamiento sobre el tema, puede consultarse a Martner en su obra clásica *Planificación y Presupuesto por Programas* (1989).

Instrumento [el presupuesto] que expresa en términos financieros el plan anual operativo de cada institución, mediante la estimación de los ingresos probables y los egresos necesarios para cumplir con los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos (Ministerio de Hacienda, 2006, Disposiciones generales).

Tabla 2

Partidas presupuestarias del sector público costarricense

CLASIFICACIÓN NUMÉRICA	PARTIDA PRESUPUESTARIA
0	Remuneraciones
1	Servicios
2	Materiales y Suministros
3	Intereses y Comisiones
4	Activos financieros
5	Bienes duraderos
6	Transferencias corrientes
7	Transferencias de capital
8	Amortización
9	Cuentas especiales

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda (2008b).

Así, reafirmando la relación intrínseca y binómica de la Planificación Nacional con el Presupuesto (de la República), nuestro máximo estrato de la jurisdicción constitucional aclaró diáfananamente por medio de la sentencia 6855-2005, e incluida en el análisis jurídico de Hernández, que:

se debe entender al presupuesto en sus diversas dimensiones: a.- el que lo conceptualiza un documento unitario y contable, precisamente en razón de su contenido, explicado anteriormente; b.- como un fundamental instrumento de planificación de la actividad y gestión pública, economía y del desarrollo integral del país (económico y social), con lo cual se consolida su naturaleza previsor, planificadora y de control efectivo, dentro de los parámetros de un Estado Constitucional como el nuestro. En virtud de lo anterior, el presupuesto adquiere importancia en los planos jurídico, político, de control, económico y de

desarrollo, por cuanto, a partir de esta conceptualización, bien puede tenerse al presupuesto como un instrumento técnico y organizador de la economía del Estado, cuya función es la planificación nacional, y que coadyuva al control de la Hacienda Pública. (2015, p.22)

Dicho argumento fue reafirmado en su sentencia 9567-2008, prescribiendo, en lo que nos interesa, que: “*es en el presupuesto donde se encuentran los instrumentos para el desarrollo y la asignación de los recursos para la consecución de los objetivos propuestos, que no deben buscar otra cosa más que el desarrollo del Estado*” (X-Conclusión, 2008).

Así las cosas, la jurisprudencia del órgano constitucional resulta en un mecanismo garante no solo de que los recursos presupuestarios serán *dirigidos* hacia el desarrollo nacional, sino también de que la legislación presupuestaria no incorporará materias ajenas a lo eminentemente monetario, distorsionándola, tal y como se explicita en el acápite próximo.

c) Tipicidades y atipicidades presupuestarias.

Sartori (2020) prescribe que las constituciones resultan en *formas* que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados; lo que nos lleva precisamente a su naturaleza condicionante de las acciones gubernativas. Por otro lado, Hernández (2012) puntualiza las condiciones constitucionales que le confieren al presupuesto su carácter de norma atípica, dado que: **1)** conforme el artículo 177 su iniciativa corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, **2)** debe aprobarse en un plazo perentorio según el artículo 178 y **3)** no es sujeta de veto presidencial, a la luz del artículo 125.

Dichas condiciones se basan, según Hernández (1991), en el principio de separación de poderes, al tiempo que, a pesar de haberse ejercido en la práctica legislativa de antaño, no estaban elevados a canon constitucional en la Carta Magna de 1871, lo que precisamente se corrige en 1949.

Ahora bien, la Sala aclaró en anteriores ocasiones que no corresponde al *Legislador Presupuestario* establecer dentro de la normativa presupuestaria, deberes y competencias que, por el contrario, corresponden exclusivamente al *Legislador*

Ordinario, por lo que en su sentencia 3497-2005, y con base en su jurisprudencia anterior, dispuso lo siguiente:

III.- Sobre el fondo. En cuanto a las normas presupuestarias atípicas.

La Sala constitucional, a partir del voto 121-89, ha mantenido una reiterada tendencia jurisprudencial en el sentido de considerar contrarias a la Constitución Política todas aquellas normas generales contenidas en una Ley de Presupuesto que regulen materias cuya naturaleza no sea ... propiamente presupuestarias. Así, este Tribunal ha señalado que:

"... es enteramente procedente que se incluyan "normas generales" en las normas de presupuesto, siempre y cuando ellas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa, o lo que es lo mismo decir, a la ejecución del presupuesto. Lo que no es posible incluir en las leyes de presupuesto son las normas que no tienen ese carácter, ya que ellas deben regularse por lo dispuesto para las leyes comunes u ordinarias... Si bien el artículo 105 de la Constitución Política, dispone entre otras cosas, que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega por medio del sufragio en la Asamblea Legislativa, es en los incisos 1.) y 11.) del artículo 121 de la Carta Política que se distingue entre dos diferentes modos y formas de legislar según corresponda a la materia de que se trate. El primer texto atribuye de manera exclusiva al Poder Legislativo la potestad de "Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones." Por su parte el inciso 11.) atribuye también de manera exclusiva al citado Poder la potestad de "Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República". Como podrá observarse la atribución del inciso primero constituye una potestad muy amplia que atañe en general a las leyes ordinarias o comunes, en tanto que la del inciso 11.) es de carácter especial cuyo desarrollo se contempla en los artículos 176, 177, 178, 179 y 180 en relación con la numeral 125 in fine que impide al Poder Ejecutivo el veto en materia de legislación presupuestaria. Es así, que si la Constitución contempla por separado esas facultades, es porque se trata de actos legislativos de diferente naturaleza y contenido, aunque el presupuesto sea una ley formal y material y las demás leyes deban tener también ese carácter.

Nos llama la atención que para Hernández (2012) la norma presupuestaria resulta atípica *per se*, dadas las condicionantes para su gestación, aun y cuando también existe

otra corriente interpretativa de la atipicidad presupuestaria; misma que se materializa en el tanto se inserten en ésta disposiciones (deberes y competencias) que, finalmente, resultarían ajenas a su naturaleza. Precisamente, para el reconocimiento de tales desviaciones, nos valemos de los supuestos logrados por Hernández (2015, pp. 13-14) al prescribir lo siguiente:

1. Son disposiciones que, sin tener ninguna relación con las normas de ejecución presupuestaria, se encuentran incluidas dentro del presupuesto y nacen cuando el legislador deroga, modifica, interpreta o incluso crea leyes ordinarias dentro del presupuesto.
2. No se refieren al objeto de la ley de presupuesto, que es básicamente lograr una previsión de ingresos y disponer los gastos en sus tres vertientes o límites cuantitativo, cualitativo y temporal.
3. Son normas que por la materia ordinaria que regulan, exceden la temporalidad de las leyes de presupuesto, las cuales tienen una vigencia de un año.

Desde nuestro punto de vista, lo indicado por el primero de aquellos autores no es precisamente una atipicidad, sino una *particularidad* que emana desde la mismísima Carta Magna, al tiempo que le confiere un blindaje procedimental contra las tempestades políticas que, dependiendo de su magnitud, podrían incluso anquilosar – sino que, detener– el funcionamiento de las instituciones públicas a falta del respectivo patrimonio económico anual.

Por otro lado, el accionar parlamentario erróneo, mediante el cual se traen a la luz administrativa disposiciones fuera del eje central del presupuesto público, ha sido abundantemente aclarado igualmente en sentencias de la Sala, por ejemplo, 07056-1995, 6043-2022, 7178-2005, 13914-2005 y 13928-2006, por citar solo algunas. Justamente en esa última, a través de un análisis pormenorizado y minucioso, se logró determinar la inclusión de aspectos fuera de la órbita presupuestaria que, en el caso de haberse abordado por otra instancia sin el mismo nivel de especialización temática, habrían podido pasar desapercibidos. De tal suerte que, en forma lapidaria, se indicó en dicha sentencia lo siguiente:

En los términos dichos, **esos rubros constituyen normas típicamente presupuestarias** y por ende no contravienen el sistema presupuestario regulado por nuestra Ley Fundamental, como lo ha dicho la Sala Constitucional

–entre otras- en la sentencia número 5742-94 de las 14:54 horas del 4 de octubre de 1994. **Sin embargo, está claro que el legislador ha ido en este caso más allá de disponer de partidas presupuestarias para los colegios universitarios en cuestión, o de regular los detalles relativos a la ejecución de esas transferencias (todo lo cual, se insiste, es perfectamente legítimo), para regular más bien lo relativo a los controles de gasto cuya fuente sean incluso los recursos que generen ellos mismos o bien la atención de las obligaciones fijadas en sus leyes especiales.** En ese tanto, dicha pretensión indudablemente escapa la órbita de la materia presupuestaria para invadir aquella que es más bien propia de la legislación ordinaria, infringiendo la especialidad de la primera y la especificidad del procedimiento que le ha asignado la Constitución. **Y en la medida en que por vía de ese expediente se pretende además establecer restricciones al ejercicio de las competencias propias de la Autoridad Presupuestaria** (lo cual es también materia de legislación ordinaria), entorpeciendo así el poder de dirección que el Poder Ejecutivo debe poder ejercer globalmente sobre el comportamiento del gasto y el endeudamiento públicos, se concluye que, efectivamente, **estamos ante una extralimitación manifiesta de las atribuciones legislativas en materia de presupuestos**, de adonde no cabe más que estimar la demanda planteada.

De la anterior transcripción resalta sobremanera cómo el Tribunal Constitucional detecta, de un acto normativo de tan alto rango como lo es una Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, aprobada, claro está, por la Asamblea Legislativa, un entorpecimiento a las potestades de dirección que el Poder Ejecutivo ostenta en cuanto a la Hacienda Pública; dirección misma que, teleológicamente⁸, nació y está destinada a permitir el cumplimiento funcional del macro Sistema de Administración Pública para alcanzar el desarrollo nacional en los campos de actividad administrativa que correspondan (salud, educación, resguardo ambiental, seguridad pública, infraestructura nacional, sostenimiento agroalimentario, etc.).

⁸ Según Bottomore (1974, p. 65) la explicación teleológica responde al cuestionamiento ¿para qué? En sentido más amplio, responde a explicaciones causales, explicaciones en términos de intención y explicaciones en términos de estados finales, y en materia de comportamiento humano es el primero al que recurren los individuos.

De seguir esa tesitura, y en el marco de este artículo tendríamos, por correlato, que la Hacienda Pública como concepto constitucional incrustado desde la Carta Fundamental de 1949, existe y está condicionada al desarrollo nacional, al cual deberá dirigirse conforme lo establecido desde el Poder Ejecutivo.

d) Los destinos presupuestarios específicos.

Han sido diferentes los momentos en los cuales se ha debatido la inclusión de recursos en los proyectos presupuestarios con base en leyes particulares, condicionando a las instituciones públicas ejecutoras a solicitar la totalidad de estos ante la DGPN y que, en la generalidad de los casos, opta por conceder un monto menor. La razón se hallaría en, por un lado, la cantidad de pretendientes que, analógicamente, forcejean para cumplir sus aspiraciones presupuestarias y, por otro, en la limitada cantidad de recursos de carácter ordinario y extraordinario a los que puede echarse mano para su equitativa distribución, siempre en función del PND.

Ante esa aparente inequidad, son varios los actores que recurren a la justicia constitucional para inclinar la báscula presupuestaria a su favor y, en consecuencia, obtener la totalidad de los denominados *recursos específicos* que el marco jurídico les dedica. Uno de estos casos ocurrió con la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo, cuando en el año 2003 se falla a su favor y se previno al Ministro de Hacienda del momento a no incurrir nuevamente en omisiones presupuestarias. De esta forma, dedujo la Sala en su sentencia 8470-2003, que la no inclusión de recursos a favor de las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADC) instauradas en la vida nacional por medio de la Ley sobre desarrollo de la comunidad 3859 vulneraba los derechos ya existentes de una colectividad, esgrimiendo entonces:

Estas Asociaciones [de Desarrollo Comunal] tienen como finalidad coadyuvar con el desarrollo económico y el progreso social y cultural de un área determinada del país (artículo 16) y los fines particulares que estas persigan deberán ser establecidos en sus respectivos estatutos. Desde esta óptica, las Asociaciones de Desarrollo Comunal se encuentran estrechamente ligadas con derechos tales como el medio ambiente, la vivienda, la recreación, el deporte y la salud, entre otros, de ahí que el Estado, al no hacer entrega efectiva de las sumas dispuesta por el legislador a favor de éstas, lesiona las posibilidades de hacer efectivos esos derechos, motivo por los cuales, lo que corresponde es acoger el presente recurso. (Considerando III, 2003)

Desde nuestra óptica, la Sala asumió una posición aventurada, al sostener que la carencia de recursos presupuestarios lesiona la posibilidad de hacer efectivos ciertos derechos, y no aclara específicamente cuáles de esos derechos caerían en morosidad,

aunque sí se refiere en términos generales a varias líneas de acción del desarrollo nacional que impactan en la calidad de vida de los ciudadanos y habitantes del país. Se trataría entonces de derechos que aún no se han materializado, que podrían serlo, pero en lo futuro. Nos encontramos, aparentemente, ante los denominados intereses colectivos (CIJUL, 2012), aun y cuando la sentencia no los invoca taxativamente.

Por consiguiente, esa misma posición es la correcta cuando se sopesa que para la colectividad social resultaría imposible materializar ciertos derechos de forma específica a falta de recursos presupuestarios. Para ilustrarlo tomemos como ejemplo un proyecto de resguardo ambiental que una determinada ADC diseñe a fin de resguardar un área boscosa que según estudios técnicos requiere preservarse, en razón de su cercanía a mantos acuíferos posibles de explotar y de este *modo* proveer de agua potable a los vecinos de su adscripción geográfica. Tal proyecto solo sería dable de concretar en el tanto la instancia que lo financiaría, *verbigracia*, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, disponga de montos suficientes para ello, y que nos parece fue la intención del legislador cuando reformó el artículo 19 de la Ley 3859⁹.

Podrá observarse que el *modo* en que, según el ejemplo anterior, se intentan ejercer derechos como la salud y el resguardo ambiental, nos ayuda a sostener la indispensabilidad de contar con los recursos presupuestarios que permitan su cristalización.

Llegados a este punto se llama la atención sobre lo abstracto que resulta, en gran cantidad de ocasiones, determinar la consolidación de derechos que, ante su vulneración, es la actuación de la Sala la que brinda un nivel de justicia calibrado con el Estado Social de Derecho costarricense. Justicia que puede ser reclamada por cualquier ciudadano o habitante no versado en las Ciencias Jurídicas y para los cuales aquella

⁹ El párrafo segundo de ese artículo dispone:

El Estado incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% de lo estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las asociaciones de desarrollo de la comunidad, debidamente constituidas y legalizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, depositará esos fondos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para girarlos exclusivamente a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y a la vez para crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las mismas asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación. (Asamblea Legislativa, 1969)

El mismo fue a su vez reglamentado por el Decreto Ejecutivo 32595-G, cuyo artículo 11 instituye el **Fondo de proyectos**, mecanismo principal para el financiamiento de iniciativas comunales de mediana y gran envergadura.

abstracción, lastimosamente, se agiganta. Por el contrario, esa misma vaguedad no impidió que la Sala detectara una expectativa de derecho, decantándose entonces por el veredicto sujeto de comentario.

De aquel escenario bien podía preverse una ola de reclamantes que acudieran a la Sala buscando obtener una parte del impuesto sobre la renta, lo que obviamente pondría en riesgo las finanzas públicas en el hipotético caso de que se fallara a favor de todos y cada uno de aquellos y, peor aún, el mismo foro constitucional caería en una discordancia con su misma jurisprudencia, por medio de la cual reconoció diáfananamente la existencia del principio de equilibrio presupuestario, tal y como lo hiciese en sus sentencias 04884-2002, 02794-2003, precisando en la primera que

En este sentido, los gastos que se hacen del Tesoro Público deben guardar relación con el espíritu de la Constitución, la permanencia del Estado en cuanto a su integridad económica y la solución efectiva de los nuevos problemas sociales. Por consiguiente, el Estado debe controlar los gastos de modo que no pongan en peligro su capacidad económica, y tiene derecho a limitar o regular las erogaciones procurando no desfinanciar sus arcas; no debe el Estado ocasionar desigualdades, ni producir privilegios de acuerdo con las normas constitucionales. (Considerando VII, 2002)

La raíz del problema la hallamos al pretender colectivizar, a partir de una *misma* fuente de ingresos, distintos destinos presupuestarios *específicos*, distorsionando o pervirtiendo el objetivo por el cual se instaura un determinado aporte impositivo – mismo que, valga apuntar, está sujeto al principio de capacidad contributiva y económica, tal y como lo ha expuesto la Sala conforme las sentencias 5256-1997, 5259-2012 y 1226-2014–, que no debería ser otro que la adecuada distribución de la riqueza –retomando el principio constitucional incrustado en el artículo 50– pero, de manera que no se sobrecarguen las finanzas públicas y que, como efecto rebote, se termine más bien por incumplir toda una serie de obligaciones legales y presupuestarias que desde un principio no tuvieron asidero económico.

Toda aquella panoplia jurídica, obligaba al Poder Ejecutivo a hallar soluciones para gastos presupuestarios con apariencia de perpetuos, y fue motivo de análisis por la Sala en varios momentos. En algunos de ellos –tal y como en la sentencia comentada en líneas precedentes– respaldando esa obligatoriedad de las autoridades hacendarias de transferir la totalidad de los recursos que así disponía el marco jurídico vigente, lo cual, ciertamente ejercía presión sobre las arcas estatales, sin dejar de mencionar la

imposibilidad material de lograrlo, al no poder estirar los recursos presupuestarios fuera de sus límites. Empero, esto último es relativo, por ser igualmente conocido el apalancamiento gubernamental por la vía de la deuda (interna o externa), con el nefasto efecto del denominado déficit fiscal.

Pero la anterior posición de la Sala varía según la DGPN al indicar que *“los destinos concebidos para sustentar programas sociales, según lo determinó la Sala, serán financiados por el Poder Ejecutivo solo en la medida que los ingresos lo permitan, como una forma de mantener y profundizar el Estado Social de Derecho y a la vez que condicionan tales derechos a la disponibilidad de recursos con el fin de lograr en una forma progresiva su plena efectividad”* (2017, p.1). Este supuesto viraje argumental libera en mucho la presión presupuestaria, al tiempo que permite la concentración de esfuerzos y recursos en las necesidades socio-comunales realmente apremiantes y con basamento en el PND. Aunque, descreemos estar en presencia de un viraje interpretativo tajante por parte de la Sala, por cuanto esta ya había externado en la sentencia 04884-2002, señalada arriba, que:

De modo que admitir una situación de esa naturaleza, puede incluso transgredir el principio constitucional de iniciativa del Poder Ejecutivo, toda vez que como ya fue indicado, un aumento excesivo y constante por parte de la Asamblea Legislativa en la creación de impuestos con destino específico, afecta seriamente el equilibrio financiero del presupuesto y la voluntad gubernamental de preparar dicho proyecto, pues es a través de éste, que el Gobierno, establece las prioridades económicas, políticas y sociales del Estado. (Considerando VIII, 2002)

Lo que sí mantiene incólume la Sala, es su valoración en cuanto a los destinos presupuestarios con sustento constitucional, igualmente reconocidos por la DGPN (2017) y sostenido, por ejemplo, desde la emisión de la sentencia 05754-1994 hasta la muy reciente sentencia 17987-2022, de forma que, bajo esa línea interpretativa, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislador Presupuestario encuentran freno al intentar alterar o desconocer lo que la Procuraduría General de la República en su informe a la acción de inconstitucionalidad tramitada bajo expediente 19-000990-0007-CO –y que produjo la última de las sentencias de cita– denomina la intención del legislador constituyente derivado, con la clara intención de salvaguardar financieramente acciones o instituciones de insoslayable repercusión en la vida de nuestro Estado Social de Derecho.

IV.- Conclusiones.

Tal y como se explicitó desde del inicio de esta contribución analítica, la justicia constitucional que es ejercida a partir de lo instituido en nuestra Carta Fundamental es accesible para todos los ciudadanos y habitantes del país, aun y cuando la misma no es sencilla de observar, principalmente, por quienes no profesan las Ciencias Jurídicas. De ahí nuestra intención de sumar desde una óptica que, valga apuntar, es la de muchas personas ajenas a tales ciencias, pero que, aun así, resultan ser potenciales requirentes.

Remitirse a la historia presupuestaria permite extraer la intencionalidad que tuvieron los entonces Diputados Constituyentes de preservar el principio de justicia social de *una mejor distribución de la riqueza*, al tiempo que procuraron mantener en equilibrio las finanzas gubernativas y no permitir tampoco una paralización en la funcionalidad de las instituciones. Desde ese momento, las condiciones jurídicas evolucionaron, al punto de contar hoy con un Sistema de Administración Financiera que, engarzado con el Sistema de Planificación Nacional, son responsables de condicionar el uso de la Hacienda Pública en el desarrollo nacional y en los ámbitos que correspondan, como la salud, la educación, la seguridad pública, la infraestructura nacional, el sostenimiento agroalimentario o resguardo ambiental.

De esta manera, el presupuesto público se erige como instrumento de dirección por parte del Poder Ejecutivo para orquestar a la constelación de instituciones bajo su tutela en pos del desarrollo nacional, teniendo como piedra angular el Plan Nacional de Desarrollo; así reafirmado por la Sala Constitucional.

Pero la dinámica presupuestaria ha develado diferentes facetas, siendo en diferentes oportunidades el accionar de la Sala el que ha permitido y galvanizado esa develación, tal y como ha ocurrido con las normas presupuestarias efectivamente atípicas o los llamados destinos específicos que todavía se perciben en el marco jurídico nacional y que oprimen las frágiles finanzas públicas.

Conforme todo lo anterior, queda evidenciada la significancia de contar con el ente resolutor de la justicia constitucional, tal y como fuera previsto desde 1949, cuando la Asamblea Nacional Constituyente incorporó el actual artículo 10, reformado años después mediante las Leyes 5701 y 7128 para, finalmente, operacionalizarse por conducto de la Ley 7135 de la Jurisdicción Constitucional, que regula todos los aspectos

relacionados con la constitucionalidad de normas, al igual que de los Recursos de Amparo y de Hábeas Corpus y que, en palabras de la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-029-90, resulta en una innovación en nuestro desarrollo constitucional.

V.- Bibliografía.

Araya, C. (2005). *Historia del derecho constitucional costarricense*. San José: EUNED.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1967). *Ley sobre desarrollo de la comunidad N° 3859*. San José. Mimeografiado.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1974). *Ley de Planificación Nacional 5525*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_resultado_simple.aspx?param1=NER¶m2=1¶m3=FECHA¶m4=DESC¶m5=5525

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131*. Diario Oficial La Gaceta 198 de 16 de octubre de 2001. San José. Mimeografiado.

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC

Asamblea Nacional Constituyente. (1953). *Tomo I. Antecedentes. Proyecto. Reglamento. Actas*. San José: Imprenta Nacional.

Asamblea Nacional Constituyente. (1956). *Tomo III. Actas*. San José: Imprenta Nacional.

Bolaños, R. (2014). La evaluación del desarrollo nacional: aproximaciones a partir del esquema de la planificación presupuestaria. *Revista de Ciencias Económicas*, 32 (2), 127-153.

Bolaños, R. (2015). *Planificación Presupuestaria en la Administración Pública. Su implicancia en el desarrollo nacional costarricense*. Alemania: Editorial Académica Española.

Bolaños, R. (2017). Consideraciones ideológicas y el arquetipo gubernativo para el desarrollo. *Acta Académica* 61, 79-110.

Bottomore, T.B. (1974). El estudio de la sociedad. La teoría sociológica y sus métodos. En Torres, E. (Ed.), *Introducción al pensamiento sociológico*, (pp.44-88). San José: EDUCA.

Castro, O. (2003). *Rodrigo Facio en la constituyente de 1949*. San José: EUNED.

CIJUL. (2012). *El interés difuso y el interés colectivo*. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MzM4Ng==#:~:text=En%20s%C3%ADntesis%2C%20los%20intereses%20difusos,de%20un%20cierto%20producto%2C%20etc>.

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2017). *Nota DGPN-0337-2017*. San José: Autor. Mimeografiado.

Hernández, M. (2000). La constitucionalidad de la ley de presupuesto nacional: un ideal inalcanzado. *Revista Parlamentaria* 8 (2), 419-459.

Hernández, M. R. (2015). *Inconstitucionalidad de la facultad de la Autoridad Presupuestaria de autorizar la creación de plazas de las instituciones descentralizadas y empresas que regula*. Trabajo Final de Graduación de Maestría en Derecho Constitucional. UNED, Costa Rica.

Hernández R. (1991). *Desde la barra*. San José: Editorial Costa Rica.

Hernández, R. (2012). *Instituciones de derecho público costarricense*. San José: EUNED.

Mayntz R. (1994). *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.

Martner, G. (1989). *Planificación y Presupuestos por programas*. -17 edición. - México: Siglo Veintiuno Editores.

Meoño, J. (2008). *El modelo-país en la Constitución Política y en unas pocas leyes superiores: marco referencial ineludible para lograr una mejor investigación académica y un real desarrollo nacional*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-Universidad de Costa Rica.

Ministerio de Hacienda. (2006). *Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H*. En Diario Oficial La Gaceta 232 del 04 de diciembre de 2006. Mimeografiado.

Ministerio de Hacienda. (2008a). *Reglamento de creación de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera, Decreto Ejecutivo 34534-H*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=63276&nValor3=72624&strTipM=FN

Ministerio de Hacienda. (2008b). *Clasificador por objeto del gasto del sector público*. Recuperado de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/524-clasificadores>

Procuraduría General de la República. (2019). *Informe de la Procuraduría General para el expediente 19-000990-0007-CO*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_informe_pgr.aspx?ContInforme=0¶m1=AIP&nValor1=1¶m5=19-000990-0007-CO¶mInf=1&strTipM=IP1

Vásquez, W.E. (2015). *Conociendo al Centauro: estado, poder y administración*. San José: EUNED.

Sala Constitucional del Poder Judicial. (1998). *Sentencia 3089-1998*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_asunto_const.aspx?param1=ASC&nValor1=1¶m5=95-001444-0007-CO&strTipM=E

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2002a). *Sentencia 4884-2002*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_asunto_const.aspx?param1=ASC&nValor1=1¶m5=00-004373-0007-CO&strTipM=E

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2002b). *Sentencia 12019-2002*. http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/asunto_cons/asu_repartidor.asp?param1=SV&nValor1=1&strTipM=VT2¶m7=232477¶m5=96-002914-0007-CO¶m6=1&nCont=2

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2003). *Sentencia 8470-2003*. San José, Costa Rica: Autor. Mimeografiado.

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2005). *Sentencia 3497-2005*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_asunto_const.aspx?param1=ASC&nValor1=1¶m5=04-004201-0007-CO&strTipM=E

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2006). *Sentencia 13928-2006*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_asunto_const.aspx?param1=ASC&nValor1=1¶m5=06-001792-0007-CO&strTipM=E

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2008). *Sentencia 9567-2008*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ref_jur.aspx?param1=PRRJ¶m6=1&nDictamen=20556&strTipM=J

Sanz, A. (2016). Vinculación Plan Presupuesto en América Latina. *Revista Internacional de Presupuesto Público* 44 (92), 11-67.

Sartori, G. (2020). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. — 4ta. ed. —. México: Fondo de Cultura Económica.