

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

vincular ni limitar el contenido de otra que también lo es y, a lo sumo, cabría sostener la necesidad, entonces, de una derogación expresa, pero no más (Costantino Mortati, *Atti con Forza di Legge e Sindacato di Costituzionalità*, págs. 8 a 11, Giuffrè, 1964). Pero, como dijimos, no es esta faz del problema la que queremos escrutar, porque no es ése el problema. La impotencia formal de una ley ordinaria para limitar directamente el contenido de la ley de presupuesto surge precisamente del principio que exige igualdad de régimen jurídico-formal para actos iguales y que paralelamente impone régimen distinto para los que se constituyen mediante procedimientos diversos, como la ley ordinaria y el presupuesto de la República. Porque aquí cabe hacer ver que el trámite de aquella no puede producir la capacidad jurídica o, como mejor lo habíamos dicho, la "legitimación" necesaria para afectar el presupuesto nacional en cualquier forma, dada la indudable diferencia de procedimiento y de competencias materiales (por separación y no por jerarquía) que, por ello mismo, existe entre los dos tipos de leyes. La Asamblea carece de facultades para introducir regímenes presupuestarios generales, de presunta observancia obligatoria por toda ley de presupuesto en cuanto a su motivo, contenido o fin, aplicables cuando la Asamblea se aboca a aprobar el presupuesto nacional. Hay aquí un problema de competencia o de legitimación por razón de la materia, consistente en que sólo la Asamblea, por el procedimiento especial que la Constitución señala para aprobar la ley de presupuesto, puede darle contenido a ésta, en cuanto sea y tenga que ser "presupuestario" (por materia). La definición de lo que es "materia presupuestaria", como límite de la competencia de la Asamblea al dictar el presupuesto de la República, sólo puede darla y delimitarla la misma Asamblea, no a través de otra ley, sino a través de sus reglamentos, en cuanto los mismos tienen por principal misión y función establecer los elementos de las leyes—ordinarias o especiales— que no haya previsto la Constitución. Si tales reglamentos no lo hacen, no lo puede hacer la ley ordinaria, y la Asamblea tendría potestad de autolimitación al respecto, siempre bajo el control jurisdiccional de constitucionalidad, que pesa sobre todo decreto de la Asamblea, reglamentario o legislativo por igual.¹⁰

Se comprende bien que es pensable otra tesis basilar, según la cual el giro "régimen interior", utilizado por el artículo 121.22 al atribuir potestad reglamentaria a la Asamblea, se refiere a todo

menos a la función legislativa propiamente tal. Consideramos jurídicamente imposible tal posición, que ignora el carácter necesariamente externo y con efecto indiscutible sobre el ordenamiento general del Estado de la función legislativa, cuyo "régimen interior"—con exclusión de ella misma como fuente— quedaría incluido en la potestad concebida. Pero el régimen interior de la Asamblea o sobre ella es giro sin ningún sentido por sí mismo, como algo distinto del régimen de la función legislativa. Caso contrario, la Constitución habría contemplado lo accesorio y secundario y no lo importante y principal; y, sobre todo, habría autorizado a regular el régimen interior de la Asamblea, incluso para efectos de la legislación, sin regular esta misma, como si fuese posible ignorar la fuerza centrípeta que ésta ejerce sobre el resto del ordenamiento legislativo (de la organización y funcionamiento de la Asamblea). Según tal miope planteo, tendría que ser la ley ordinaria la que regulara su propia elaboración, con la inestabilidad que acarrearía, al hacerlo, la sujeción a la futura ley de igual rango común. El resultado paralizaría la legislación, pues la votación calificada (de los dos tercios de los votos) necesaria para aprobar y reformar el reglamento legislativo es la única garantía de estabilidad y eficiencia legislativas. El "régimen interior" de la Asamblea es siempre y, por encima de lo demás, el de la función legislativa como tal, a través de sus reglamentos que, por su distinto origen procedimental respecto de la ley, están por encima de los vaivenes de ésta, como si fuera norma constitucional. La potestad reglamentaria de la Asamblea es el principal instrumento constitucional dado a ella con el fin de asegurar su buen desempeño, sobre todo en relación con la función más importante a su cargo, que es la de legislar. Y es de esa potestad que surge el auténtico régimen de la ley, ordinaria o especial, incluso en cuanto a su contenido obligatorio, si lo hay.

Sentada la anterior conclusión se entiende bien la única limitación que realmente padece: la Asamblea puede regular la función legislativa en lo que de ella depende, no en lo que depende de otros supremos poderes o entes. La elaboración del proyecto de presupuesto que corresponde al Poder Ejecutivo, según la Carta, sólo puede ser regulada por reglamentos de éste, que serían igualmente exclusivos y autónomos en tal materia. Dentro del procedimiento legislativo para la confección de la ley del presupuesto nacional, a la inversa, tendría la exclusividad reguladora la Asamblea, y sus regla-

mentos, además de la Constitución, serían únicos, de acuerdo con ésta. Resulta bien claro, por ello, que son impugnables cuando violen la Constitución e invocables contra la ley ordinaria cuando ésta los viole, en el primer caso por referencia a la norma constitucional ignorada (la que sea); y, en el segundo, como se anticipó, por violación del artículo 121.22 *ibídem*.

13) El caso de las leyes que disminuyen egresos.

Todo lo antes dicho ha de aclararse también en lo que toca a las leyes o actos que reducen gastos, objeto de juicios equívocos. Para que éstos gastos tengan lugar se requiere que la ley de presupuesto los autorice por materia, o por causa, o por ambas a la vez. En la primera hipótesis el presupuesto asigna una partida a un fin o interés típicos, que son la materia dentro de la cual o para la cual surgirán las causas jurídicas de gastos, normalmente negocios privados o actos de Derecho Público de la Administración, causantes de obligaciones en su contra. Puede ser, incluso, que se prevea partida para una obligación especial, identificada individualmente por el negocio o acto causales; y puede ser que se hagan ambas previsiones, por materia y por causa. Una ley puede dar tanto la materia como ser la causa directa de obligaciones, por ejemplo, si crea un ente público que monopoliza un ramo y dispone las indemnizaciones a favor de las empresas privadas excluidas del mismo. En general, la aplicación de las leyes administrativas y de la misma Constitución acarrea gastos autorizados por el presupuesto, respecto del cual aquellas son el origen mediano o inmediato del gasto autorizado. Y puede ocurrir que, incluso, se autoricen gastos con vista de leyes en trámite o por presentar a la Asamblea Legislativa como parte de un programa de gobierno o por cualquier otro concepto político. Todo lo apuntado conduce a la reflexión, que así resulta obvia, de que el presupuesto es una ley especial condicionada en cuanto a su aplicación por todo un sistema de otras leyes ordinarias o especiales y por los hechos y actos jurídicos —de Derecho Público o Privado— que generan obligaciones a cargo del Estado. Es decir: el gasto es del presupuesto porque se genera, actual o potencialmente, en esas otras fuentes de obligaciones y para satisfacer éstas. Cuando así ocurre ha de entenderse que la desaparición de la materia y de la causa del gasto, por desaparición de las leyes ordinarias y de los hechos o actos causales de la obligación respectiva, supone una inmediata y automática extinción de la

partida y de la autorización presupuestaria para hacer la erogación correspondiente, sin necesidad de modificación del presupuesto en cuestión, que así sufre una disminución de partidas por causas ajenas al presupuesto nacional. Este fenómeno pareciera poner en entredicho la unicidad y soberanía del presupuesto nacional en o sobre el gasto estatal anual, antes sostenidas, pues pone de manifiesto que el presupuesto se ve modificado por las peripecias de las leyes y demás causas generadoras de obligaciones a cargo del Estado, siempre que la alteración consista en una disminución de partidas y autorizaciones presupuestarias, con reducción del gasto público, y no en lo contrario. Desde este ángulo pareciera que la soberanía y la supremacía de la ley del presupuesto nacional en materia del gasto estatal anual se reducen, según ello, a la materia consistente en la asignación, transferencia y aumento de partidas, lo cual sólo el presupuesto como tal puede hacer. Cuando se trata de disminuirlas, tal soberanía pareciera no existir y se daría más bien una unilateral dependencia del presupuesto respecto de la ley ordinaria y, todavía más, de cualesquiera otros actos generadores de obligaciones a cargo del Estado, cuya extinción sin erogación equivaldría —como equivale— automáticamente a una modificación del presupuesto “en menos”, no “en más”.

La óptica adoptada por este enfoque puede ampliarse, con grandes visos de verdad. Puede decirse, en general, que el presupuesto no genera obligaciones ni gastos, sino que autoriza su pago para cuando existan y si existen, en virtud de hechos generadores extraños al presupuesto. Cuando estos hechos preexisten al presupuesto, resulta obvio que la autorización presupuestaria para el respectivo pago viene explícita o implícitamente condicionada a la existencia de la obligación insoluble. Si el hecho generador o la obligación desaparecen por causa distinta del pago, aquella autorización para hacerlo queda cancelada, por falta de base jurídica y económica. Cuando los hechos generadores de obligaciones están previstos como posteriores al presupuesto, es también obvio que éste es una previsión rectificable por la realidad, si después no se presenta la causa generadora de la obligación pecuniaria que justificaba el gasto y el pago autorizados. Es indudable, por ello, que el presupuesto tiene un efecto autónomo frente al gasto estatal anual, dependiente únicamente de sí mismo, sólo en relación con la creación, transferencia o aumento de partidas para gastos nuevos o

distintos de los inicialmente previstos, por naturaleza o cuantía, funciones para los cuales únicamente la ley de presupuesto puede operar el efecto jurídico querido: incluso si hay disminución de gasto por desaparición de obligaciones o de sus causas generadoras (sean cuales fueren), la disposición de los recursos sobrantes, mediante su asignación a una partida nueva o preexistente, tiene que hacerse a través de la ley de presupuesto y por la vía de uno extraordinario, de acuerdo con el imperativo constitucional. Pero no es lo mismo cuando se trata de disminuir gastos presupuestados con vista a un fin o a una obligación determinados. La desaparición del fin (por derogación de la ley que lo asignó al Estado) o de una obligación por vía distinta del pago, equivale a una supresión total o parcial de la partida (en el tanto correspondiente), con automática disminución del gasto público y de la o las partidas que lo contemplaban y autorizaban. El Estado no puede hacer erogaciones para fines u obligaciones inexistentes, ni aun si tienen partida suficiente en el presupuesto, confeccionado cuando el fin o la obligación existían y estaban pendientes de satisfacción, o en el supuesto de que llegarían a existir, finalmente desmetido por la realidad posterior.

La explicación de este fenómeno podría darse a base del régimen formal de la ley de presupuesto y sostener que esta última se halla supeditada a la ley ordinaria y a todos los demás eventos que imponen misiones o generan obligaciones para el Estado, sean pasados o futuros a su respecto, en términos tales que sus partidas se ven directa y unilateralmente afectadas "en menos" cuando tales eventos jurídicos u obligaciones se disminuyen o extinguen, sin necesidad de un nuevo presupuesto.

Creemos que la explicación así dada no es conducente, sin embargo, porque confunde dos fenómenos, a saber: la relación de la ley de presupuesto con otros actos públicos y fuentes de Derecho, por un lado; y la estructura de la autorización presupuestaria, por otro.

En efecto: no es que la ley de presupuesto nacional esté supeditada a la ordinaria como norma en punto al gasto, y menos todavía que lo esté a los actos y contratos privados, eventualmente meros hechos causantes de responsabilidades, que generan, extinguen o disminuyen obligaciones a cargo del Estado.

Si ello fuera verdad resultarían los negocios privados del Estado superiores en rango y autori-

dad formal a la ley de presupuesto, lo que sería absurdo. La heterogeneidad de las fuentes de fines y de obligaciones asignados o asignables al Estado, que va desde la ley al acto público hasta llegar al humilde contrato de Derecho Privado de la Administración, permite hacer ver que el efecto de las mismas sobre la disminución de partidas presupuestarias y la consiguiente modificación "en menos" del presupuesto, no se debe a una cuestión de rango ni de autoridad formal, sino de estructura de la ley de presupuesto y, más precisamente, a su aplicación pura y simple. Es decir: esas obligaciones y sus hechos generadores de toda índole, tanto como las atribuciones de fines y de competencias públicas que exigen gastos para su puesta en acción, son contemplados por la ley de presupuesto como supuestos —actuales o futuros— de su aplicación, con vistas al pago procedente, y no como otras fuentes de derecho, comparables y jerarquizables en relación con el presupuesto como ley. Para que el presupuesto se aplique es preciso que tenga lugar una hipótesis —expresa o tácitamente enunciada en su propio texto— que es la realidad o la posibilidad de obligaciones de cierto tipo o para cierto fin, a cargo del Estado. Con vista de las mismas, el presupuesto —como norma— dispone que debe procederse al compromiso o al pago dentro de ciertas condiciones (la principal de las cuales es que el tipo de gasto esté previsto y autorizado en el presupuesto por su naturaleza o por su causa) y siguiendo un procedimiento de erogación prefijado, sin lo cual el compromiso y/o el pago están prohibidos. En este esquema la existencia de la obligación estatal y de su hecho generador, o, en forma más general, el gasto público por incurrir con vista a un tipo de fin determinado, según está tipificado en la respectiva partida presupuestaria, representa la hipótesis o el hecho condicionante de la aplicación del presupuesto como norma, cuya disposición es, de conformidad, autorizar el compromiso y el pago correspondiente, una vez cumplido el procedimiento que la misma, u otra ley, fija al efecto. Ello dicho, es clarísimo que si falta la asignación o la misión legales por derogación de la ley, o no se da la obligación por pagar en virtud de su extinción por otra vía, lo mismo que si desaparece el hecho generador, falta la condición de aplicación de la norma que permite el gasto y queda vigente la prohibición de hacerlo. A la inversa, cuando se den, se aplicará la norma que autoriza el gasto y podrán otorgarse tanto el compromiso como el

pago, respaldados por la partida y por el mandato legal de pago, contenido en el presupuesto, de llevar a cabo el fin o de solventar la obligación del caso. De este modo, no es que las leyes que disminuyan o supriman fines u obligaciones, por desaparición de los cometidos o de las obligaciones públicas de respaldo, modifiquen la ley de presupuesto como leyes iguales o superiores, como tampoco que el presupuesto sea impotente para modificarlas y que tenga que plegarse o someterse a ellas. El fenómeno no tiene que ver con la jerarquía del presupuesto como fuente, en comparación con otras u otros actos, sino con la estructura del presupuesto como norma. Cuando éste cambia en virtud de disminución de fines o de obligaciones a cargo del Estado, por actos o hechos jurídicos extraños al presupuesto, la realidad es que el cambio viene introducido por aplicación de éste, que subordina la autorización y el mandato de pago a la existencia de obligaciones generadas por hechos que están fuera de él y que, en tal condición, justifican el gasto público. La ley de presupuesto, en tal sentido, no se modifica, contra las apariencias, porque nada más se aplica, según su propio texto, que autoriza únicamente el pago de obligaciones a condición de que existan, o lleguen a existir, y lo prohíbe si tal supuesto de hecho no se da. La prohibición de hacer compromisos y pagos para fines u obligaciones presupuestados, en el entendido de que estarían a cargo del Estado o de que llegarían a estarlo, cuando ocurre el hecho que lo hace imposible o no ocurre el que lo haría real, no nace de la ley que suprimió el cometido ni del negocio o acto que canceló la obligación, como tampoco de los hechos que impidieron finalmente su nacimiento. Esa prohibición está contenida en el mismo presupuesto, que, entonces, se aplica en sentido conforme con ella y no se desaplica ni se viola, pues evidentemente la autorización de una conducta en cierto supuesto contiene implícita su prohibición fuera del mismo, sobre todo tratándose del Estado vinculado por el principio de legalidad, administrativa y presupuestaria.

Queda así despejado el problema planteado: el presupuesto es fuente de Derecho exclusiva o superior en materia del gasto público y sólo puede ser derogada por otra ley de presupuesto o por la Constitución, única norma a la que está subordinada en el ordenamiento. Pero, como tal norma, contiene un supuesto o hipótesis jurídicos (la "fattispecie" de los italianos) que consiste en la

existencia o en la probabilidad de obligaciones por pagar, nacidas de ley o de cualquier otro hecho generador, sin las cuales, consiguientemente, su aplicación es imposible. Si tales obligaciones dejan de existir o no llegan a existir, la aplicación de la ley de presupuesto se da, pero no para autorizar el gasto y el pago, sino para prohibirlo, por no realización del supuesto normativo del que —según su texto— depende el nacimiento de la potestad de comprometer los fondos estatales y de pagar el respectivo compromiso. En tal situación, el presupuesto prohíbe el gasto y automáticamente dispone la supresión de la partida y de la autorización correspondiente a la obligación perimida o abortada, con vista de la cual la partida existió. Y son el propio presupuesto y su disposición, no el hecho jurídico (normativo o no) que extinguió o frustró el nacimiento de la obligación contemplada, los que disponen su propia modificación, con supresión de la partida correspondiente.

Cuando, en cambio, se quiere no suprimir, sino crear, transferir o aumentar partidas, sí entra en juego el problema de relación entre normas, la ordinaria y la ley de presupuesto, y en su solución revela esta última toda su fuerza y autoridad formales, antes descritos, que le garantizan rango superior y prevalente. Puede decirse, desde este ángulo, que la ley de presupuesto vence en el conflicto con otras normas, excluyéndolas cuando se trata de crear, transferir o aumentar gastos fuera de su texto, en tanto que meramente se aplica cuando se trata de disminuirlos. En el primer caso, hace nulas las normas opuestas que tiendan a lograr uno cualquiera de aquellos efectos, prohibiéndolos; en el otro caso, las integra a su hipótesis de aplicación como elemento componente de la misma, para disponer la disminución y supresión de partidas si tales obligaciones y sus hechos generadores no se dan, o la autorización del compromiso y del pago, si lo contrario. El primero es un fenómeno de conflicto de normas, que se resuelve en favor de la ley de presupuesto, como ley especial y excluyente por la materia reservada; el segundo es un fenómeno de aplicación de la norma, que necesariamente se resuelve en favor de ésta, pero en doble sentido, según que se realice, o no, la hipótesis normativa de la existencia de la obligación justificante de la partida y de la autorización de gasto. Esto suele llamarse "presuposición jurídica", que aquí se daría por la ley del presupuesto en beneficio de la ley común o de cualesquiera otros hechos generadores de obligaciones existentes.

14) La jurisprudencia constitucional sobre el tema.

Los principios.

El cuadro de principios generales del presupuesto nacional como ley de la República que queda descrito coincide con las grandes líneas de pensamiento y decisión de la jurisprudencia constitucional existente sobre el tema. Se trata de coincidencia deliberada, pues es jurisprudencia loable, cuando no excelente. Nuestra Corte Suprema ha enfrentado con técnica y justicia las interrogantes que han puesto los casos bajo su examen, no obstante tratarse de directo enfrentamiento con usos y abusos de la Asamblea Legislativa. Su jurisprudencia ha sentado los siguientes principios importantes:

a) Los presupuestos son normas formales y materiales, que pueden contener normas generales y que tienen que contener las necesarias para su ejecución, que son las que se refieren a la materia propiamente "presupuestaria" (véase votación de C.P. en Ses. Ext. No. 63 de 4 de noviembre de 1981; No. 32 de las 13:30 hrs. del 3 de mayo de 1984 y No. 42 de las 13:30 hrs. del 14 de junio de 1984).

b) Los artículos 121.22 y 176 a 180 de la Constitución Política contemplan una potestad legislativa especial por razón de la materia "presupuestaria", que se ejerce mediante un procedimiento especial (por la iniciativa que es exclusiva del Poder Ejecutivo y el perfeccionamiento normativo, que excluye el veto ejecutivo) y que se extralimita si alcanza y regula "materia no presupuestaria", respecto de la cual o en la cual son muchas las "normas generales" de los presupuestos (Vot. Ses. Ext. No. 58 de las 13:30 hrs. del 14 de julio de 1983; No. 36 de las 14:00 hrs. del 8 de julio de 1982 y No. 5 de las 13:30 hrs. del 12 de enero de 1984).

c) Los artículos 121.11 y 176 a 180 de la Constitución Política se refieren al presupuesto del Estado, con exclusión de los que son propios de los entes descentralizados o autónomos, cada uno de los cuales puede darse con libertad del suyo por virtud de los artículos 176 párrafo segundo y 188 de la Constitución Política, por lo que la potestad legislativa para dictar el presupuesto nacional no puede servir para producir normas generales que afecten también los presupuestos de las dichas instituciones autónomas (Vot. Ses. Ext. No. 63 del 4 de noviembre de 1981, arriba citada; No. 32 de

las 13:30 hrs. del 3 de mayo de 1984 y No. 95 de las 13:30 hrs. del 17 de noviembre de 1983).

ch) Leyes extrañas al presupuesto o presupuestos de la República —como la de la autoridad presupuestaria o la de planificación nacional— pueden autorizar la dirección, orientación y coordinación del sector descentralizado, aun en materia de presupuesto, sin violar la autonomía de las instituciones, pues se trata de materia de gobierno en la que éstas carecen de aquella (No. 42 de las 13:30 hrs. del 14 de junio de 1984).

d) El presupuesto de la República —y cualquiera de un ente público— es acto político o de gobierno, que, aparte de la previsión de entradas y gastos anuales, contiene un articulado, que es precisamente el conjunto de disposiciones o "normas generales", con fuerza y valor de ley, que expresan una aprobación de un plan nacional de inversiones, con identificación de las necesidades a satisfacer, fijación de su jerarquía, asignación del gasto para cada una y limitación de ese gasto a dichas asignaciones (Ses. Ext. No. 63 de noviembre de 1981 y No. 42 de las 13:30 hrs. del 14 de junio de 1984).

e) Todo presupuesto, en cuanto acto político y plan de inversión pública, contiene necesariamente "normas generales", que son impersonales, abstractas y ordinamentales, como una ley común, lo que constituye el contenido contingente, facultativo o eventual del mismo, variable con cada uno para el año fiscal respectivo (misma sentencia de 1981 ya citada).

f) Todo presupuesto tiene un contenido y efectos esenciales, invariables y necesarios a saber:

i) otorgamiento de una autorización para recolectar ingresos y de otra para asignarlos a necesidades específicas y gastarlos, mediante los procedimientos de erogación y pago que el mismo presupuesto u otra norma señalen;

ii) prohibición de gastar más de lo autorizado;

iii) anualidad de todas sus disposiciones (fallo de 1981 y No. 42 de 1984).

15) Los textos.

Valga la transcripción (sin comentarios, en lo posible) de las aserciones fundamentales de los fallos respecto de cada uno de los principios enumerados:

1) Los presupuestos y sus "normas generales" son leyes formales y materiales, plenamente tales.

Dijo al respecto votación de sesión extraordinaria No. 63 de 4 de noviembre de 1981 (redac-

tor y ponente, Magistrado Fernando Coto Albán), la más importante sentencia constitucional en la materia:

"Las normas de Derecho Presupuestario contenidas en los artículos 176 a 180 de la Constitución permiten afirmar, fuera de toda duda, que en el ordenamiento jurídico costarricense la ley de presupuesto es una ley formal (porque emana del no legislativo) y también ley material, pues no constituye una simple cuenta de ingresos y de gastos sino que al propio tiempo impone deberes que cumplir el Poder Ejecutivo, todo lo cual le imprime un evidente carácter normativo, aunque sus disposiciones no estén estructuradas de la manera como se presentan los preceptos de una ley común. Es decir, que aparte del articulado de aprobación, por cuyo medio la Asamblea 'dicta el presupuesto', las partidas de gastos integran en el ámbito presupuestario un plan de gobierno que la Administración debe cumplir, al menos en sus puntos sustanciales, sin perjuicio de las economías que pueden hacerse en la actividad operativa o de funcionamiento. . . Se trata, pues, de una ley formal y material, aunque ciertamente debe calificarse de especial o sui generis. . . porque difiere de las otras leyes en cuanto a la iniciativa y a su preparación, formación y vigencia, al igual que por la acentuada supremacía de la Asamblea Legislativa en esta materia, que no admite la posibilidad de que el Poder Ejecutivo haga uso del veto, según regla del artículo 125 de la Constitución Política. Esas peculiaridades de la Ley de Presupuesto nada dicen contra su carácter de ley material; y al ser verdad, como lo dispone el artículo 180 de la Constitución, que al presupuesto constituye 'el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado', con ella se define claramente su naturaleza normativa, además de que, si el presupuesto señala esos 'límites de acción', por ahí mismo la regla del artículo 180 está autorizando que se dicten determinadas normas para regular el modo como la 'acción de los Poderes Públicos' debe realizarse durante el año. Si todas esas normas fuesen de carácter permanente, su lugar más adecuado estaría en una Ley Orgánica del Presupuesto o en la que haga sus veces; pero las que son de mera ejecución u obedezcan a situaciones cambiantes o a las circunstancias del momento, es razonable que la Asamblea las incluya en la propia ley anual, con las mismas facultades que la Constitución le otorga para dictar los presupuestos". (Considerando VI *ibídem*).

Ahí la Corte sienta tres reglas de capital importancia, a saber:

i) reconoce el carácter formal y material de la ley de presupuesto;

ii) define la materia presupuestaria, a la que dicha ley está llamada por Constitución, como la que toca cuestiones de "mera ejecución o que obedezcan a situaciones cambiantes o a las circunstancias del momento", concepto elástico con el que coincide plenamente este trabajo, según todo lo ya dicho;

iii) establece la posibilidad constitucional —que este trabajo niega y encuentra sin fundamento suficiente— de que normas de "carácter permanente" sobre materia presupuestaria puedan incluirse en una ley ordinaria, no obstante la reserva constitucional que opera el artículo 121.22 de la Constitución Política de la materia de esa índole en favor de los "reglamentos internos" de la Asamblea Legislativa.

2) Las "normas generales" que se refieren a materia no presupuestaria son nulas por inconstitucionales (por aplicación indebida del inciso 11 del artículo 121 de la Constitución Política y por desaplicación del inciso 1 *ibídem*), en cuanto tocan materia que desborda las atribuciones de la Asamblea al tramitar y dictar el presupuesto de la República. Dijo al respecto la sentencia constitucional No. 36 de 14:00 hrs. del 8 de julio de 1982, Considerando VII:

"En el citado recurso del Banco de Costa Rica (el indicado en el apartado 1 anterior) se llegó a la conclusión de que es enteramente legítimo, desde el punto de vista constitucional, incluir 'normas generales' en la Ley de Presupuesto, siempre que esas normas generales se refieran a los presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, o sea de la Administración Central. . . Pero allí quedó sin resolver si pueden o no incluirse normas de otra índole en la citada ley, es decir: no presupuestaria, pues la Corte se abstuvo de examinar cuestiones que no fueran rigurosamente indispensables para la decisión de aquel recurso. Ahora, por lo contrario, sí es preciso definir ese punto, y hay que hacerlo en forma negativa, pues las materias ajenas al Presupuesto deben regularse por leyes comunes u ordinarias, no por una ley como la de Presupuesto. Así resulta de lo que antes se expresó acerca de la naturaleza de esa ley y de que la facultad de dictarla emana de una norma especial (el art. 121.11 de la Constitución), y conforme a los cánones de los artículos 176 y 180, que difieren substancialmente

de las reglas establecidas para la 'formación de las leyes' en los artículos 123 a 128 de la misma Constitución. Esas normas constitucionales tienen su propia esfera de aplicación y no es posible incluir materias extrañas al Presupuesto en esa Ley especial, a no ser con infracción de lo que disponen los incisos 1 y 11 del artículo 121 Constitución, pues el primero se refiere a la amplia potestad de 'dictar leyes', y el otro (el once) a la de dictar los presupuestos; y si la Constitución contempla tal potestad por separada, ello es por la razón lógica de que se trata de actos legislativos de distinta naturaleza y contenido, aunque el Presupuesto sea una ley formal y material y las demás leyes tengan también ese carácter; pero acto legislativo (el de la Ley de Presupuesto) en que la Asamblea cumple con otras atribuciones, dentro de los límites precisos, partiendo de la iniciativa del Poder Ejecutivo y sin posibilidad de que ésta usó del derecho de veto".

Se puede hacer ver que hay aquí dos razonamientos y dos reglas importantes:

- i) La Ley de Presupuesto debe referirse a la "materia presupuestaria" y no puede hacerlo a otras, porque para éstas la Constitución contempla por aparte una potestad genérica de dictar leyes;
- ii) Las normas no presupuestarias por la materia, incluidas dentro del presupuesto, son nulas.

Ambas reglas son correctas, pero la primera de dudosa fundamentación, como acaba por reconocerlo el importante fallo. En efecto: la ley de presupuesto impide conocer de "materia no presupuestaria" durante su trámite y en su aprobación, no porque las respectivas potestades estén contempladas por aparte y en distintos incisos del artículo 121 de la Constitución Política —razonamiento gramatical que puede aplicarse a la mayoría de las otras atribuciones de la Asamblea enumeradas por esta última norma para demostrar lo contrario, porque en relación con ella sí es constitucionalmente apta la potestad legislativa común de dictar leyes ordinarias— sino porque el trámite del presupuesto es especial, en los términos que el fallo indica, y genera por esa vía una capacidad exclusiva para ejercer la potestad legislativa en materia presupuestaria, incompatible con cualquier otra materia, lo que hemos llamado "legitimación" formal. La nulidad nacida cuando la ley de presupuesto toca materia "no presupuestaria" puede explicarse, entonces, como una carencia de capacidad legal al efecto por falta de "legitimación" para el ejercicio de la potestad legislativa común u ordi-

naria, en razón del diferente procedimiento. La legitimación viene entendida así como una capacidad de ejercicio de la potestad legislativa en correlación con la materia, determinante del procedimiento, especial u ordinario, por emplear, sin cuyo agotamiento esa legitimación no existe. Son nulas, por ello, las leyes de presupuesto o sobre materia presupuestaria dictadas por el trámite de las ordinarias, tanto como las ordinarias o de materia común dictadas por el trámite de la de presupuesto, que es, en síntesis, lo que sostiene este importante fallo.

3) El presupuesto es acto político o de gobierno.

Dice al respecto el fallo No. 42 de sesión extraordinaria de Corte Plena celebrada a las 13:30 hrs. del 14 de junio de 1984:

"La cuestión es, entonces, establecer si al 'formular directrices de la política presupuestaria del Sector Público, incluso en los aspectos relativos a la inversión, endeudamiento y salarios', como dice el artículo 1 de la ley, la Autoridad Presupuestaria menoscaba la independencia administrativa, o se está en presencia más bien de 'materia de gobierno' sujeta a la ley". (Considerando V).

Acto seguido, para contestar la cuestión, el fallo transcribe lo que al respecto dice el correspondiente a Ses. Ext. C.P. No. 32 del 3 de mayo de 1984 en lo tocante a la definición de "gobierno", en la siguiente forma:

"La materia de gobierno a que se refiere el artículo 188 de la Constitución Política, es la actividad que consiste en dirigir, orientar y señalar pautas, sin posible confusión con otros actos de los órganos públicos de superior jerarquía, así sea que algunos expositores los llamen también 'actos de gobierno'".

Después de tal cita, el Considerando VII entra en el análisis de la materia del juicio principal de base, a efecto de determinar si la disposición impugnada con el recurso es o no constitucional, a la luz del citado artículo 188 y de la anterior definición de la potestad de gobierno. Y el fallo concluye dicho Considerando VII diciendo:

"La materia salarial de los servidores de un ente descentralizado, o más bien, 'formular directrices en ese campo', ¿será 'materia de gobierno' o 'materia de administración', según acaba de distinguirse? Nótese que no se está en el caso límite de negarle al ente los recursos necesarios para retribuir a los servidores que lo permiten la consecución del cometido técnico, sino en el de impartir

'directrices' tendientes a uniformar el régimen de salarios de todos los servidores públicos, para evitar discriminaciones injustas entre los que laboran en uno u otro despacho en igualdad de trabajo y de eficiencia. Obviamente, las metas (típica 'materia de gobierno') que se fije al Estado en la remuneración de sus servidores constituyen toda una política salarial que tiene que ver no sólo con la retribución del esfuerzo de la persona individualmente considerada, sino también con sus consecuencias sobre los demás aspectos de la economía, que puede introducir factores de distorsión en lo económico debidos a intranquilidad social. Por 'directriz' debe entenderse el 'conjunto de instrucciones o normas generales para la ejecución de alguna cosa', o sea de pautas u orientaciones que sirvan de marco conceptual para la toma de decisiones. De manera que lo relativo a la fijación de salarios como política general en el Sector Público no puede decirse que es materia principal, exclusiva o predominantemente 'administrativa', sino más bien de 'gobierno' y en que la sujeción de un ente descentralizado a la ley no sólo es posible sino también necesaria y conveniente. No se trata sólo de decidir libremente cómo y en qué han de gastarse los fondos asignados a la entidad que ella perciba por la prestación del servicio, porque el titular de esos fondos es, en realidad, el Estado, sino de invertirlos en armonía con las metas que este último se ha fijado en aras del interés colectivo. Por supuesto que la ejecución de medidas concretas o individualizadas para cada servidor, que acarrea la puesta en práctica de las medidas de gobierno, es materia administrativa. Pero la adopción de criterios para la elaboración del Presupuesto, en cuanto constituye el 'límite de acción' del respectivo ente (como lo dice el art. 180 constitucional), es materia de gobierno, y en la que por ello cabe la sujeción a la ley que ordena el artículo 188 de comentario".

4) El presupuesto nacional no puede contener normas generales referentes a los presupuestos de entidades descentralizadas.

Dijo al respecto el fallo constitucional correspondiente a Ses. Ext. C.P. de las 9:00 hrs. del 10 de mayo de 1984:

"...esas normas generales, aunque sean de carácter presupuestario, no pueden establecerse en la Ley de Presupuesto si se refieren al presupuesto de las instituciones descentralizadas, pues la facultad que otorga a la Asamblea Legislativa el artículo 121 inciso 11 de la Constitución, lo

es tan sólo para 'dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República', no así el de las Municipalidades y las instituciones autónomas, según lo deja ver el párrafo segundo del artículo 176. Por lo tanto, si a la Asamblea corresponde dictar el presupuesto de la República y a las instituciones descentralizadas el de ellas, es obvio que el órgano legislativo no puede hacer uso de la Ley de Presupuesto para imponer o restringir gastos en la órbita presupuestaria de esas Instituciones, pues la Constitución estableció otras reglas en lo que concierne a esos entes, primero al facultarlos para dictar sus presupuestos y luego al disponer, en el artículo 184.2, que la Contraloría General de la República es órgano encargado 'de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas'".

En igual sentido el fallo constitucional de Ses. Ext. No. 58 de las 13:30 hrs. del 14 de julio de 1983.

Como se verá casi de inmediato discrepamos frontalmente de esta última regla.

5) El presupuesto tiene un contenido necesario, consistente en su efecto como límite infranqueable del monto global y específico (por partida) del gasto estatal anual; y otro variable, que consiste en las normas de formulación del plan público de inversiones y para su ejecución. Dice la Corte en su sentencia No. 63 de 4 de noviembre de 1981:

"...al ser verdad, como lo dispone el artículo 180 de la Constitución Política, que el presupuesto constituye 'el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado', con ello se define claramente su naturaleza normativa, además de que, si el presupuesto señala esos 'límites de acción', por ahí mismo la regla del artículo 180 está autorizando que se dicten determinadas normas para regular el modo cómo la 'acción de los Poderes Públicos' debe realizarse durante el año. Si todas esas normas fuesen de carácter permanente, su lugar más adecuado estaría en una Ley Orgánica del Presupuesto (o en la que haga sus veces); pero las que sean de mera ejecución u obedezcan a situaciones cambiantes o a las circunstancias del momento, es razonable que la Asamblea las incluya en la propia ley anual, con las mismas facultades que la Constitución le otorga para dictar los presupuestos". (Considerando VI).

16) Valoración de la jurisprudencia.

No podemos sino apoyarla, pues coincidimos con ella después de estudiarla, confirmando una

primera impresión. Los grandes principios que enuncia son los mismos que sustenta este trabajo, bajo otra nomenclatura y, quizá, con algún más vistoso ropaje técnico. Sugerencias importantes para su afinamiento pueden ser las siguientes:

1) Ninguna sentencia constitucional menciona dos efectos capitales del presupuesto como ley especial de materia reservada, a saber: que condiciona la validez de la administración financiera de la República y de los compromisos y pagos estatales, según que los respalde, o no, partida suficiente; y, sobre todo, que, como consecuencia, el cobro de los créditos vencidos contra el Estado queda sujeto a la condición especial de que el pago sea posible de conformidad con el régimen de las erogaciones públicas, sino lo cual es indebido y legalmente imposible, como prohibido. Es decir: ningún fallo constitucional ha invocado el alcance claramente intersubjetivo de la ley de presupuesto desde el ángulo arriba dicho para demostrar su calidad o naturaleza de verdadera ley en todo sentido, no sólo formal sino material, no sólo dentro sino también fuera del aparato estatal, directamente frente a los acreedores del Estado.

2) La serie de fallos constitucionales citados incurre en contradicción en lo que toca a las potestades del legislador nacional para afectar presupuestos de entes descentralizados con motivo o dentro de la ley de presupuesto de la República. En los fallos citados en el numeral 3 del apartado 11 anterior, sostuvo la Corte que el presupuesto nacional no puede contener normas generales que afecten los de los entes descentralizados en razón de la autonomía administrativa que les garantiza la Constitución (art. 188 Const. Pol.), lo que conlleva su autonomía presupuestaria plena también constitucionalmente garantizada (art. 176 *ibídem* párrafo segundo), por lo que "las normas generales" del presupuesto nacional que pretendieran y dispusieran regir para los de esas instituciones simultáneamente violarían, por desaplicación, las dos antecitadas normas constitucionales, tutelares de la independencia de los entes públicos; y por aplicación indebida, los artículos 121.11 y 176 a 180 de la Constitución Política, que regulan el presupuesto del Estado y su trámite, con exclusión o ignorancia de los que corresponden a dichos entes. Pero después de sentar tal regla de principio, la misma Corte Plena declara constitucional la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria (No. 6821 de 19 de octubre de 1984), no obstante que ésta se hace para que un organismo estatal y central pueda

"formular directrices de la política presupuestaria del sector público, velar por la ejecución de las políticas formuladas" y "controlar la eficacia en la ejecución de los presupuestos de las instituciones del sector público" (art. 1.a.b. y c *ibídem*). Hay aquí una grave contradicción, por el carácter imperativo de las políticas estatales para la confección de los presupuestos descentralizados que por esa vía se imponen a las instituciones autónomas, en forma mucho más restrictiva y continua que cuando ello se hace por una sola vez, mediante el presupuesto de la República y sus "normas generales", desde luego que la relación de dirección presupuestaria así creada implica una potestad permanente y de ejercicio continuo del Estado sobre sus entes dirigidos; y desde luego que el contralor de "eficacia" o "eficiencia" autorizado por la ley de la Autoridad Presupuestaria exige la aplicación de criterios de oportunidad o, al menos, técnicos y de experiencia, alejados del contralor de mera legalidad administrativa, y, por ello, mucho más incisivos en contra de la libertad de criterio y decisión de la institución controlada. La coherencia parece exigir que se prohíba a la ley común respecto de los presupuestos de los entes descentralizados lo que se prohíbe a la de presupuesto nacional; y, a la inversa, que se le permita a ésta lo que se permite a aquella, sin lo cual se incurre en grave contradicción jurídica. La realidad de las cosas permite identificar la regla correcta en la materia.

En efecto: todo presupuesto —estatal o institucional— es un plan de inversiones y siempre el medio obligado y más importante para la formulación y/o ejecución del plan de actividades financieras anuales de su autor público. Es esencialmente, por ello, un acto de gobierno en su más alto nivel, que sólo puede corresponder —aun en ausencia de ley— al jerarca del ente que lo emite, nunca a órganos subordinados. Consecuentemente, la confección del presupuesto y éste mismo son "materia de gobierno" y no de administración del ente público menor, que puede ser atribuida a la decisión y regulación del Estado o del ente intervencionista creado por éste con ese fin, sin que ello afecte directamente la autonomía de administración que constitucionalmente pertenece a los entes autónomos en Costa Rica, siempre y cuando se respete la reserva constitucional de ley formal que en la materia crea el artículo 188 de la Constitución Política, tanto para proteger la autonomía residual del ente público en cuanto a gobierno, como para habilitar la intervención directriz y coordinadora

del Estado en relación con el sector descentralizado. Es decir: resulta perfectamente constitucional que la ley de presupuesto nacional contenga disposiciones reguladoras de los presupuestos de los entes descentralizados, con el fin de coordinarlas con el Estado y entre sí, como medio necesario para la realización del plan nacional de inversiones en el sector público, porque la potestad presupuestaria de esos entes es materia de gobierno que puede ser regulada y conformada por el Estado con ese fin, a condición de que ello venga autorizado por una ley formal, como la de presupuesto de la República. Todavía más: dada la reserva de la materia tocante al gasto estatal de cada año en favor de la ley de presupuesto, absoluta en cuanto a la previsión, cuantificación, equilibrio y régimen imperativo de los egresos anuales; y relativa en cuanto al régimen de los medios necesarios para la realización del plan de inversiones que expresa o implica esa primera y fundamental parte, salta a la vista la pertenencia a esta segunda parte de las políticas y metas fundamentales de los entes descentralizados, cuando su fijación y regulación resulten necesarias o simplemente útiles para coordinarlas y/o subordinarlas al plan nacional de desarrollo contenido en el presupuesto estatal.¹¹ Lo cual conlleva la muy importante consecuencia de que será este último la norma prevalente sobre las otras leyes ordinarias anteriores o posteriores que también regulen el gasto público —como la de Planificación, de Autoridad Presupuestaria, de Equilibrio Financiero del Sector Público, de Administración Financiera de la República, etc.—, precisamente por su carácter especializado en el régimen anual de dicho gasto, que inmuniza al presupuesto estatal contra la fuerza formal de leyes que incidentalmente se refieran a igual materia, pero con pretensiones de durabilidad y estabilidad. Se trata en síntesis, de una aplicación más, en un conflicto entre la ley de presupuesto y las otras, de la regla que cobija la materia y favorece la prevalencia de lo especial sobre lo general, salvo disposición de la Constitución que lo impida o que imponga regla inversa, en detrimento del presupuesto nacional. De donde sale la inevitable discrepancia que al respecto cabe guardar con la jurisprudencia constitucional antecitada, cuya crítica puede resumirse diciendo que carece de fundamento en cuanto reputa inconstitucionales las "normas generales" del presupuesto de la República que regulen o afecten los de los entes descentralizados sobre el supuesto de que ello afecta la autonomía "administrativa"

de estos últimos siendo así —como es— que la materia es del "gobierno" de éstos y no de su administración, y que dentro de ella dichos entes carecen de autonomía frente a la ley formal que los sujete a directrices, planes y contralores del Estado para lograr la unidad de orientación del gasto en relación con todo el sector público del país, central y descentralizado. Intervención directriz y contralora que, por ello mismo, está en un todo de acuerdo con los artículos 188 y 176 párrafo segundo de la Constitución Política, que deben entenderse como creadores de una autonomía presupuestaria de los entes autónomos relativa y limitada por los mecanismos legales de sujeción a la planificación y contralor centrales del gasto público, con los indicados fines de eficiencia y unidad, que contempla la ley, de presupuesto en primer lugar, o las otras después de ella. La única lógica y coherente conclusión, para bien de los principios generales antes enunciados, es de fácil formulación: no sólo el presupuesto nacional puede contener previsiones de coordinación entre Estado y entes descentralizados y sus respectivos presupuestos, sino que, además, es la sede preferente para formularlas, en la medida en que se trate de materia presupuestaria y, concretamente, de disposiciones y normas que afecten los presupuestos de los entes descentralizados en función de una mejor realización del gasto público a la luz de un plan nacional de inversiones. Un plan tal nunca puede ignorar la existencia de los presupuestos descentralizados y el necesario impacto de ellos sobre el presupuesto nacional y sobre el nivel del gasto público global, cuya atención corresponde precisamente al presupuesto nacional y excede de la capacidad y autonomía especializadas de aquellos entes. De consiguiente, no sólo es la ley de presupuesto la sede posible para regular las relaciones entre gasto estatal y gasto descentralizado, a nivel presupuestario anual, sino que es la fuente superior para hacerlo, que deja sin efecto y pasa por encima de cualquier otra ley ordinaria —como la de la Autoridad Presupuestaria o del Equilibrio Financiero del Sector Público— que se refiera a la misma materia.

17) La inexistencia de leyes materiales y la caducidad de su doctrina.

Única objeción contra esta tesis parece ser la muy manida de que la ley de presupuesto es ley sólo formal y no material, aludiendo a la vieja distinción entre actos de efecto concreto para situa-

ciones identificadas como un hecho cumplido y disposiciones generales sobre hipótesis de hecho repetibles al infinito. Es una distinción ingenua y totalmente superada. Hoy se halla perfectamente establecido que la generalidad no es requisito de la normatividad, pues hay actos generales que no son normativos (el pliego de condiciones de una licitación pública o la orden periódica de revisión de los automotores por la Dirección General de Tránsito), tanto como actos concretos que lo son (como las disposiciones de un plan regulador de urbanismo respecto de una única finca perfectamente localizada).¹² Y si bien es cierto la abstracción —no la generalidad— luce como elemento natural de la norma —entendida como regla de una hipótesis repetible al infinito— puede haber excepciones, como las leyes de la Asamblea que corresponden a actos concretos tramitados en tres debates, a que se refieren los artículos 121 y 124 de la Constitución Política en relación. Esto confirma que la única doctrina válida frente a la realidad constitucional y política de Costa Rica —y posiblemente del resto de los sistemas de Occidente, donde cada día se hacen más frecuentes las llamadas “leyes medida” o “concretas”—¹³ es la de la naturaleza formal de las fuentes, según la cual —como ya se explicó— las mismas y su naturaleza vienen determinadas por el sujeto y el procedimiento de emisión de la respectiva norma, origen de su jerarquía y de su régimen jurídico formal frente a los demás actos públicos, tantas veces aludido (fuerza, autoridad y estabilidad), sin relevancia al efecto del contenido —general o individual, abstracto o concreto— de la disposición del caso. En otras palabras: dado un sistema de fuentes ordenadas por los principios de jerarquía o de competencia reservada que quedó explicado, sobra totalmente la distinción entre ley formal y material, pues sólo existe la formal, por jerarquía o por exclusividad en la materia. El presupuesto es un caso —hemos sostenido— de reserva de ley especial de la materia presupuestaria o, lo que es lo mismo, del gasto anual del Estado, que otorga carácter de exclusiva o, eventualmente, de superior o suprema a la ley de presupuesto de la República sobre las demás leyes o actos públicos en tal materia, salvo norma en contrario de la Carta, que en Costa Rica no existe. En consecuencia, toda potestad legislativa o para dictar leyes —como la de dictar el presupuesto de la República— contiene las potencialidades que a ella son inherentes y que habilitan al legislador para dictar actos obligatorios conducentes a los fines de la materia que la

Constitución les reserva o atribuye, tanto generales como individualizados, abstractos o concretos. Lo que da a esa potestad su naturaleza y su alcance es su régimen formal y dependiente de elementos formales propios de la atribución normativa de esa potestad, con independencia de elementos materiales y más bien con extensión a cualesquiera de ellos (motivo, contenido, fin y sus variantes y modalidades), salvo excepción constitucional.

En pocos temas es tan patente la irrelevancia jurídica de la distinción entre leyes materiales y leyes formales, toda orientada a privar de eficacia jurídica la ley “formal” por el hecho de contener disposiciones generales catalogables como leyes “materiales”. Se parte, para sostenerlo, del erróneo supuesto de que la potestad legislativa está configurada sino por su materia —que se acepta puede ser cualquiera, salvo determinación constitucional en contrario— por su contenido, entendido éste como el tipo de efecto con que puede innovar el orden jurídico. Lo típico de la potestad legislativa material, que es la única auténtica según esta doctrina, es producir actos de efecto general, consistentes en disposiciones referidas a hipótesis abstractas de hecho, que condicionan su aplicación al infinito mientras no se derogue la ley, por ser susceptibles de repetida e ilimitada realización futura. La potestad legislativa se identifica así con potestad normativa. Pero es lo cierto que al ordenamiento político y constitucional de las fuentes jurídicas, lo que importa es crear un centro único o supremo de decisión en orden a la realización de fines determinados, sin que cuente necesariamente la naturaleza del efecto por lograr, sino simplemente su rango y eficacia —y quizá ésta por aquel— para la satisfacción de la necesidad pública tomada en cuenta. La Constitución lo que quiere garantizar a través de la potestad legislativa es la resolución o satisfacción de necesidades públicas, sea por normas o por disposiciones concretas, en todo caso innovadoras en relación con dicha necesidad. Lo característico y esencial de la ley es este su rango supremo frente a los actos de los otros poderes y su fuerza innovadora frente a las normas, suyas o ajenas, salvo disposición constitucional en contrario (para lo cual véase nuevamente Crisafulli, *Atto Normativo y Fonte Giuridica*, voces de la Enciclopedia del Diritto). Lo decisivo, entonces, para determinar si un acto de la Asamblea Legislativa es ley, o no, es saber si es ley “formal”, en cuanto dotada de supremacía y fuerza innovadora frente a los demás poderes y al ordenamiento, según la

Constitución. Es ley, en este sentido, obviamente la que designa como tal la Constitución en razón de su autor y procedimiento legislativos; pero es también ley —en términos que ello permite suponer y atribuirle ese origen y ese procedimiento legislativos— el acto de la Asamblea que, de acuerdo con la Constitución, constituye una decisión a ella exclusivamente reservada y revestida de supremacía y fuerza innovadora en los términos antes indicados.

Desde este ángulo, es posible una alternativa en punto a la naturaleza de la ley de presupuesto de la República, a saber:

a) el presupuesto es un acto especial por su trámite, consistente en una proposición inicial del gobierno, a la que se agregan iniciativas de reforma de la Asamblea Legislativa, para desembocar en un acto final complejo, por virtud del cual gobierno y Asamblea dictan el presupuesto, con potencia causal del mismo que podrá ser igual en ambos (si el Gobierno puede no sólo sancionar sino también vetar la ley respectiva) o desigual (si sólo puede sancionar y promulgar);

b) el presupuesto es un acto nacido de un procedimiento especial en el que intervienen el Gobierno y la Asamblea Legislativa, pero con exclusiva participación de la Asamblea en la emisión de la voluntad final constitutiva del acto, aunque éste venga precedido por una iniciativa y un proyecto exclusivamente elaborados por el Poder Ejecutivo y eventualmente acogidos por la Asamblea.

No hay duda de que esta segunda posibilidad es la que se da claramente en nuestra Constitución, por la cual es atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa dictar los presupuestos de la República y es atribución exclusiva del Poder Ejecutivo elaborar y presentar el o los respectivos proyectos (arts. 121.11, 177 y 178 Const. Pol.), sin potestad de veto de la correspondiente ley (art. 125 *ibídem*).

Es evidente que el presupuesto es en Costa Rica una ley "formal" y "especial" para la regulación del gasto público anual del Estado y que no hay norma constitucional alguna que limite su alcance a disposiciones concretas, prohibiéndole las generales, que así pueden resultar incluidas en su texto sin infracción constitucional alguna y más bien como producto de una potestad inherente a la de dictarlos que es medio necesario para su formulación y ejecución, salvo disposición constitucional en contrario, que aquí no existe. Claramente la Constitución atribuye exclusivamente a la Asamblea el

"dictar" los presupuestos, sin equívocos al respecto, y desechando la ambigüedad de otros giros usuales en el texto constitucional para denotar potestades de decisión, como la de disponer o aprobar. Dictar un presupuesto es tomar y expresar constitucionalmente la voluntad que le da relevancia jurídica y que condiciona la aplicación de todo el régimen presupuestario, fundamentalmente de principios no escritos, doctrinal y jurisprudencialmente existente. Y no es aprobar lo que otro hace en función de contralor, para evitar daños o violaciones legales, sin participar en la misión ni en la emisión del acto aprobado. La Asamblea dicta el presupuesto, que nadie controla y que, de consiguiente, nadie aprueba.

Se trata de una ley formal especial, que, por ello mismo, tiene a su disposición la adopción de todas las leyes materiales o normas necesarias para la coherencia y eficacia del plan político de inversiones nacionales que contiene. Y es su materia "presupuestaria", no su naturaleza "formal" y no "material", el único límite puesto por la Constitución para el desarrollo de su contenido por el acto legislativo que le da origen.

En síntesis: lo que la Constitución regula son leyes "formales", que pueden contener cualesquiera leyes "materiales" necesarias para la consecución de los fines constitucional o libremente asignados a la potestad legislativa correspondiente. Y así como la ley "material" que sólo es eso, no es ley, por falta de los recaudos formales que le impriman su naturaleza de tal, la ley "formal" puramente tal es la única jurídicamente existente, de materia y alcance universales, tanto por la clase de los intereses que regula como por la extensión de los efectos que produce, salvo disposición constitucional en contrario.

18) Conclusión general. Concluimos en que:

a) El presupuesto de la República es una ley especial por materia y procedimiento.

b) La especialidad consiste en que la Constitución reserva el régimen de su materia a la ley de presupuesto, en cuanto es aprobada por un procedimiento especial.

c) La materia reservada es el gasto público anual del Estado, conjuntamente con el plan de inversiones estatales para el año fiscal (solar) correspondiente, que puede ser expresamente formulado, pero que siempre va implícito en la ley respectiva.

d) La reserva se hace en favor de una ley con un procedimiento especial, bajo el supuesto de que éste otorga a la Asamblea Legislativa una capacidad específica para regular anualmente esa materia, sin la cual ello es constitucionalmente imposible.

e) Esa capacidad específica es la legitimación de la Asamblea para la materia, entendida, entonces, como el requisito necesario para que ésta pueda ejercer válidamente su potestad legislativa para regir el gasto público anual.

f) La legitimación para legislar en ese campo, así producida, implica no sólo que es absolutamente incompetente cualquier otro ente u órgano para hacer lo mismo, sino que también lo es la Asamblea Legislativa para regular otras materias a través del mismo procedimiento especial.

g) El procedimiento especial está llamado a garantizar que el Poder Ejecutivo tenga la iniciativa y la responsabilidad de elaborar el presupuesto nacional, en razón de su mayor conocimiento del gasto público, como su principal protagonista; al mismo tiempo que asegura que la Asamblea pueda tener la última palabra para modificar el plan de inversiones presentado, a título de máximo representante del pueblo y de los partidos, responsable principal por la orientación política del Gobierno nacional.

h) Para lograrlo la Constitución otorga el monopolio de la elaboración y presentación del presupuesto al Poder Ejecutivo y el monopolio de su confección a la Asamblea, sin potestad de veto del primero contra la ley resultante.

i) Hay en el presupuesto nacional una parte que le está constitucionalmente reservada con exclusión de cualquier otro poder, órgano o ente, a título de reserva absoluta de la materia correspondiente, que es: i) la especificación balanceada de ingresos y egresos de la República para ese año fiscal y ii) la adopción de ese plan de inversiones como el límite del gasto público en ese año, que condiciona la efectividad de todos los pagos y la validez de todos los compromisos posteriores a su vigencia, a la existencia de partida presupuestaria suficiente.

j) Hay otra parte del presupuesto variable año con año, con vista de la coyuntura en que se aprueba, consistente en todas las "normas generales" necesarias para que ese plan nacional de inversiones, reflejo de una política y de un programa de gobierno diseñados por ambos supremos poderes, tenga su mejor y más productiva realización en bien del

país, a través de preceptos propiamente jurídicos que lo garanticen.

k) Tales "normas generales" y su materia presupuestaria "contingente" resultan inconocibles o sólo difícilmente previsibles antes de cada ley de presupuesto y de su trámite, por lo que la reserva constitucional de ese campo a favor de esta última sólo puede darse sin prohibir ni cohibir la competencia concurrente de la misma Asamblea para regularlo a través de leyes ordinarias, pero siempre bajo subordinación a la de presupuesto, como especial para la materia en cuestión.

l) El presupuesto nacional es así, en lo que toca a la materia de reserva absoluta en su favor, una ley que excluye cualesquiera otras sobre ella, las cuales resultan nulas por incompetencia al respecto de la Asamblea Legislativa como autora de leyes ordinarias; y es una ley que, consecuentemente, sólo puede ser derogada, modificada o sustituida por otra ley de presupuesto, igual por su especial procedimiento (iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo y decisión y aprobación exclusiva de la Asamblea).

m) El presupuesto nacional es, en lo que toca a la reserva relativa de ley en su favor, una ley superior a las demás, que puede derogarlas y modificarlas sin que pueda ser derogada ni modificada directamente por ellas, aunque la existencia de las posteriores que lo contradigan cree un deber, personal de los diputados y constitucional de la Asamblea como supremo poder, de hacer la debida adaptación por el procedimiento especial debido, deber cuya infracción genera responsabilidades personales, pero no invalidez del presupuesto vigente.

n) El régimen del procedimiento y de la función legislativos, comprensivo de todos los elementos de validez de la ley no contemplados por la Constitución, como acto de soberanía sólo subordinado a ésta y a los instrumentos internacionales (art. 7, Const. Pol.), está constitucionalmente reservado a los reglamentos "internos" de la Asamblea Legislativa, que, pese a su nombre, deben entenderse como aquellos destinados a regular —aparte de su organización y funcionamiento en general— su principal competencia para dictar leyes (ordinarias o especiales), incluyendo la de presupuesto.

o) Los reglamentos "interiores" de la Asamblea están por encima de la ley —de cualquier tipo— por obra de su rango constitucionalmente superior, en razón de su procedimiento y de su materia espe-

cífica, entendida como régimen de la función legislativa, supletorio y complementario del que establece la Constitución.

p) Los reglamentos "internos" de la Asamblea Legislativa, en cuanto única fuente constitucional del régimen de la función legislativa, aparte de la propia Constitución, excluyen cualquier otra ley sobre la materia, que, por tal razón, resulta absolutamente nula por incompetencia absoluta del legislador ordinario para regular el procedimiento, el contenido, los fines o la materia de las demás leyes, incluyendo la de presupuesto.

q) El presupuesto de la República, como auténtica ley formal, sólo está subordinada, al igual que las ordinarias, a la Constitución y a los reglamentos interiores de la Asamblea sobre el procedimiento y la función legislativos, y sólo puede ser impugnado por la violación de esos dos tipos de normas superiores.

r) El presupuesto nacional es así una ley especial con el siguiente régimen formal de índole constitucional:

i) Tiene "fuerza" para derogar o reformar cualquier otra ley de presupuesto; "autoridad" para resistir cualquier otra ley que no sea de presupuesto; y "estabilidad" sólo sujeta a impugnación por violación de la Carta y de los reglamentos "internos" de la Asamblea que regulen su trámite y, en general, sus elementos de validez no previstos por la Carta.

ii) Puede derogar cualquier ley ordinaria anterior sobre la materia que tiene reservada en forma relativa; y excluir, como nula, cualquier otra ley ordinaria sobre la materia que le está reservada en forma absoluta.

iii) Su régimen jurídico descrito está confinado al procedimiento y a la materia especiales que le

están constitucionalmente reservados, de manera que es nula, por incompetencia absoluta (debido a falta de legitimación), cuando es aprobada como ley ordinaria o, cuando, aprobada como ley de presupuesto, rige materia "no presupuestaria".

s) Es un acto político conjunto de Poder Ejecutivo y Legislativo, en tanto que es el instrumento principal de expresión y regulación del plan estatal de inversiones anuales, por lo que es inherente a su materia la coordinación del mismo con los planes descentralizados del gasto público y el establecimiento de las disposiciones y mecanismos para lograr dicha coordinación.

t) Las anteriores reglas nacen del rango constitucional de la ley de presupuesto como beneficiaria de una doble reserva constitucional de la materia tocante al gasto público, según se ha explicado, lo que la convierte en ley única posible o en la suprema dentro de tal materia, sin que pueda modificarse ni amortiguarse tal régimen sino por obra de una reforma constitucional, dada la naturaleza también constitucional de ese régimen.

u) Resulta inconveniente, en tanto que contraria a la naturaleza de las cosas, toda reforma constitucional que tienda a prohibir las "normas generales" del presupuesto, dado su carácter de instrumento necesario para su óptima confección y ejecución del plan nacional de inversiones.

v) La jurisprudencia de Corte Suprema al respecto es excelente y adecuada para la solución de los problemas planteados por el abuso de las "normas generales", al declarar nulas e inconstitucionales cualesquiera que regulen materia no presupuestaria, con expresa admisión de aquellas que se mantengan dentro de los límites de su materia constitucionalmente reservada.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Esta transformación de la potestad en acto a través del camino del procedimiento, así como la necesaria conformación del acto por el procedimiento y, todavía mejor, por los hechos verificados dentro del mismo, ha sido puesto de relieve en óptima forma por un ilustre autor italiano, Feliciano Benvenuti, en un famoso artículo de hace ya treinta años, todavía fulgurante de intuiciones innovadoras: "el procedimiento es, tal y como aparece, la vía por la cual discurre la potestad para concretarse en acto, (por lo que) me parece cierto que el procedimiento es la manifestación sensible de la función, el modo de externación del devenir del acto. Cuando, de hecho, yo pienso en la función, por un lado, como devenir de la potestad en acto y, por el otro, en el procedimiento como en la historia causal del acto, creo no errar diciendo que el procedimiento es la historia de la transformación de la potestad en acto, historia jalonada por toda la serie de actos necesarios para la concreción de la potestad en una realización concreta (el acto). Bajo el perfil objetivo, entonces, el procedimiento es manifestación de la función, así como el acto es la manifestación del resultado de la función. Y porque la función es su contenido, (el procedimiento) es la forma de la función. En términos tales que, en virtud de este enfoque, me parece posible sostener, en definitiva que el procedimiento es el fenómeno que se produce con cada realización de la función. Por lo que, si equiparo "fenómeno" con apariencia, puedo concluir en que el procedimiento es únicamente el fenómeno de la función (Funzione Amministrativa, Procedimento, Processo, Riv. Trim. Dir. Pubblico, Giuffrè, Milano, 1952, pág. 128). Y el mismo autor en otro importante artículo agrega: "el hecho, el cual determina la valoración discrecional, cumple frente al acto una función muy especial, porque no solamente es asumido por tal acto como parte de su antece-

dente legal, en cuanto corresponde a este último en la regla discrecional, sino que es sobre todo una parte de la realidad, que, con su particular modo de ser, define el contenido de esta regla. Es, entonces, no sólo un elemento del antecedente (complejo) del acto, sino un elemento normativo de ese antecedente y, por ello mismo, su función en relación con el acto es no solamente la de elemento pasivo, objeto de la actividad administrativa, sino también y sobre todo la de un elemento activo, verdadera 'causam dans' de la evaluación cumplida por la autoridad administrativa. Todo lo cual depende, en definitiva, del hecho de que una tal norma es únicamente norma del caso singular, al cual va tan estrechamente vinculada que, al surgir el caso, o, lo que es lo mismo, el hecho, surge simultáneamente la norma (que se origina en el modo de ser) de ese hecho". (Inefficienza e caducazione degli atti amministrativi, citado por Aldo Piras, Interesse Leggitimo e Oggetto del Processo Contenzioso Amministrativo, Giuffrè, 1963, vol. II, pág. 418).

2. No queda más, para aclarar la figura de la falta de legitimación por falta de procedimiento, que aludir a la distinción clásica entre capacidad jurídica o de goce y capacidad de actuar o de ejercicio, la una como titularidad de derechos u obligaciones y la otra como titularidad de las potestades para su ejercicio, cada una de las cuales es tan necesaria legalmente como la otra para la válida emisión del acto correspondiente: el incapaz lo es siempre para el ejercicio personal de las situaciones jurídicas materiales que detenta, ejercicio que sólo puede darse a través de su representante legal (apoderado, tutor, curador etc.). En Derecho Público tal dualidad se corresponde con la distinción entre competencia y legitimación, pues el ente puede ser competente pero incapaz para el ejercicio de esa competencia, por inexistencia o carencia de los hechos cuya ocurrencia permite ese ejercicio.

3. Actividad pública externa es la que tiene su fundamento en el orden general del Estado, cuyo principal componente es la ley; véase en contra Enzo Silvestre, *L'Attività Interna della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1950, págs. 225, 226 y 238 a 241; a favor, Franco Bassi, *La norma interna*, Giuffrè, 1963, págs. 24 a 31, que califica como interna la norma sin plena eficacia en otro ordenamiento más amplio en el que se funda y que normalmente es el del Estado, por lo que entiende como externo el acto regulado por una norma como la ley, necesariamente relevante para el Estado, en tanto es su autor movido por el ánimo de integrar el ordenamiento jurídico; igualmente a favor, Massimo Severo Giannini, *Diritto Amministrativo*, 1974, vol. 1, págs. 278 y 789 y 190, donde pone de relieve la necesaria relevancia externa de actos internos (intraorgánicos, por su destinatario) que condicionen o precedan actos externos (intersubjetivos). Posteriormente se ampliará la explicación de este importante tema, con motivo de la definición de lo que es "norma interna".

4. Giuseppe Fazio, *Il Bilancio dello Stato*, Giuffrè, 1974, págs. 54 y 55: "Es preciso recordar que el presupuesto, además de las normas con las cuales se pone límites al Poder Ejecutivo, contiene, como se ha dicho, otras normas primarias tanto como reglas sustanciales de organización administrativa... Y, para tal propósito, es necesario referirnos al artículo 81 de la Constitución (italiana). Este no prohíbe a la ley de presupuesto tener normas jurídicas primarias, sino sólo algunas de tales normas y específicamente, las que crean ingresos y egresos. Sólo aceptando tal enfoque, el de que se trata de una verdadera y auténtica ley de contenido especial, podemos evitar una contradicción con la Constitución misma" (ibídem) "...se puede decir que una cuidadosa confección y ejecución del presupuesto estatal puede ser frecuentemente el único medio para reestablecer una economía recesiva o que presenta síntomas de crisis" (pág. 96) "...cualquier escogencia del sistema de programación económica nacional no puede ignorar que, en el centro del sistema, están los recursos financieros del Estado, con su presupuesto, por la relevancia, la incidencia y la reacción en cadena que su ejecución determina en el país...". "Toda la actividad legislativa del Estado en materia de recolección de ingresos y de empleo de medios viene vinculada con el presupuesto, de modo que se puede figurativamente afirmar que las leyes ordinarias de ingresos y de egresos representan meros afluentes del principal curso del agua, que es el presupuesto nacional..." (pág. 106).

5. Carlo Talice, op. cit., págs. 44 a 47 y 103 y 104, hace también —como este trabajo— la distinción entre contenido esencial y accidental, que llama facultativo, del presupuesto, en la siguiente forma: "Las cuentas de previsión de egresos constituyen la parte esencial del presupuesto; y su ausencia o defecto produciría indudablemente la nulidad o la anulabilidad, según la gravedad, del presupuesto..." (pág. 45). "Otras imperfecciones del presupuesto e, incluso, la ausencia de elementos no constitutivos del mismo no producen la nulidad" (pág. 46). "En cuanto a los elementos que podríamos llamar facultativos, en cuanto se presentan normalmente en el presupuesto pero pueden faltar del mismo... se debe considerar que su ausencia del anteproyecto y de la ley final no produce consecuencias jurídicas negativas" (pág. 46). "...Sin embargo, diversamente de lo que ocurre con el estado de previsión y cuenta de los ingresos, las atribuciones del Parlamento en punto a los gastos comprenden autorizaciones a las cuales no se puede negar el carácter de verdaderas normas materiales: cuantificación de gastos ya creados por otras normas; autorización para el reembolso anticipado de bonos del Tesoro; autorización para transferir partidas para la satisfacción de gastos eventuales por crear en virtud de leyes en trámite; formulación de la lista de gastos obligatorios y fijos; aprobación de partidas para dar crédito a funcionarios delegados (por el Estado) y regulación de su uso; disposiciones varias que inciden directamente en los gastos, como las condiciones de los suministros a las fuerzas militares, el número máximo de éstos" (pág. 103). "...La ley de presupuesto integra en esa forma la legislación sustancial del gasto público, especificándola o haciéndola ejecutable" (pág. 103). "...Las partidas de gastos se fijan a menudo sin que haya ley anterior de base; la fijación de los límites máximos del gasto viene a integrar, en todo caso, la legislación sustancial que crea gastos, que le comunica así su propia naturaleza normativa. Esto significa que para muchos gastos el presupuesto opera una elección y una disposición a la cual no puede negarse naturaleza material" (pág. 104).

6. Fazio, op. cit., pág. 77: "Fuera de la Constitución, en el plano administrativo y económico el presupuesto del Estado está caracterizado por algunos requisitos llamados 'reglas' o 'principios fundamentales'. Son éstos: la anualidad, la unidad, la universalidad, la integridad, la veracidad, la especificación, la puntualidad y el equilibrio". Es cierto que este trabajo elenca otra lista, que, sin embargo, no resulta excluyente ni excluida, sino complementada por los principios en la cita, cuyo sentido es claro. Lo importante es hacer ver que, según doctrina y jurisprudencia del Derecho Comparado, el presupuesto está regido y rige simultáneamente como ley de conformidad con principios fundamentales, iguales para todos los presupuestos, que son, según lo dicho, los enumerados en la cita y en el texto de este estudio.

7. Giulano Amato, *Rapporti fra norme primarie e secondarie*, Giuffrè, 1962, págs. 96 y sigs.; Massimo Severo Giannini, *I proventi degli enti pubblici minori e la riserva della legge*, *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, Giuffrè, págs. 8 a 11; Costantino Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, 1967, vol. 1, págs. 298 a 302.

8. Giannini, M.S. lo dice muy clara y sintéticamente: "La ley financiera" (presupuesto) está ordenada a tres fines: la revisión de las normas sustanciales de ingresos y egresos en vigencia, y puede al respecto tanto confirmar como modificar

su texto, incrementando o disminuyendo las sumas, e, incluso, derogarlas; en cuanto al ejercicio anual al que se refiere, fija las cuotas anuales de los gastos plurienales, el límite de los fondos especiales, el límite del crédito público, y así sucesivamente todos los elementos variables de las decisiones que componen el presupuesto fuera de la previsión y autorización de los ingresos y egresos. Finalmente adecua el presupuesto anual al pluriennial (donde existe)" (Istituzioni di Diritto Amministrativo, Giuffrè, 1981, págs. 592 y 593).

9. En cuanto al carácter interno de una norma valga decir que se entiende por ella, en todo caso, la de un orden jurídico que no tiene plena eficacia en otro (Franco Bassi, *La norma interna*, Giuffrè, 1963, págs. 24 y sigs.). Pero al respecto es posible identificar la causa de tal minusvalía puramente en el objeto de regulación o en el origen formal de la norma. En el primer sentido es interna cualquier norma que regule la organización de un ente público sin regular relaciones de éste con terceros, no importa su origen ni procedimiento de creación; el autor Enzo Silvestre lo sostiene cuando dice: en muchos casos la forma del acto no es elemento suficiente para determinar si la norma contenida es interna o externa. Normas internas pueden ser incluidas en leyes sin perder su naturaleza de tales; y viceversa, actos que llevan el nombre de circulares o instrucciones son fuente de Derecho objetivo, de naturaleza auténticamente reglamentaria. La forma, consecuentemente, puede ser nada más un elemento auxiliar en la calificación de la norma, pero no su verdadera identificación como interna" (*L'Attività Interna della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, 1950, pág. 226); y, en igual sentido, págs. 240 a 242. Pero, como se nota, tal enfoque es frontalmente opuesto al ya sostenido en este trabajo al respecto, pues dejamos dicho que el fundamento de la naturaleza y alcances de un acto público —normativo o no— es su origen formal (autor y procedimiento), del que, a su vez, depende la jerarquía del acto respecto de los otros, afirmación que implica que, sin importar el contenido, un acto es equiparable a todos los otros de igual origen y distinto de los otros de origen desigual, incluso en cuanto al alcance de sus efectos. Es por ello que luce mucho más coherente decir que cuando el origen de un acto y su fundamento de validez son una norma del Estado e, incluso, la Constitución, el acto será externo; si, en cambio, la potestad respectiva está exclusivamente contemplada en norma de otro ente distinto, el acto nacido de su ejercicio será también interno (propio del ordenamiento de ese otro ente y no del Estado). Se trata de un problema de relación entre ordenamientos y normas: el acto de un ente será "reconocido" por el Estado y con efecto en éste cuando el ordenamiento estatal expresa o claramente contemple la potestad para dictarlo y su efecto en su ordenamiento, aun si el contenido de ese acto es la regulación de la organización del ente menor y va dirigida únicamente a éste y no a terceros. Dice al respecto la fundamental obra de Bassi, antecitada: "Si un ordenamiento prevé la emanación de un acto de cierto tipo preceptivo, ello importa que por ese hecho de contemplarlo y predeterminar su procedimiento de emisión, tal ordenamiento atribuye inequívocamente relevancia plena en su ámbito propio al acto que venga dictado dentro de los requisitos prefijados. Esto permite entender el porqué nunca se ha dudado de la plena eficacia para un ordenamiento general de los preceptos nacidos de sus propias fuentes" (op. cit., pág. 27). Los problemas a resolver de acuerdo con la naturaleza interna o externa de la norma son básicamente tres, a saber: si es impugnabile por violación del ordenamiento mayor o de referencia (generalmente el del Estado); si es invocable su violación (de la norma interna) ante los tribunales del Estado; si existen, o no, medios procesales y garantistas adecuados para una cualquiera de las acciones anteriores. De este modo, el perfecto acto interno es el que no puede ser impugnado, no puede servir de base para una impugnación y carece de vías garantistas para uno u otro tipo de acción; y, a la inversa, si es externo. Para lo cual véase Stefano Maria Ciconetti, *Regolamenti Parlamentari e Giudizio di Costituzionalità nel Diritto Italiano e Comparato*, CEDAM, 1979, pág. 4. En general, todo colegio o asamblea, así como todo ente, tiene una potestad implícita de autoorganización sin necesidad de "reconocimiento" por el Estado, y sus normas sobre la materia son entonces internas, en el sentido técnico en que ha quedado apuntado. Pero devienen en externas si la potestad para auto-organizarse es reconocida por ley, Constitución o acto del Estado, pues, como se dijo, el carácter interno o externo de la norma —desde el punto de vista que nos preocupa— más que intrínseco es relacional y consiste en la posición de un ordenamiento frente a otro y en los efectos que tengan las normas y actos del primero en el segundo, de acuerdo con este último. A este efecto, el ordenamiento que podría llamarse primario o de referencia suele ser, por excelencia, el del Estado frente al de sus entes menores; y no hay la menor duda, por ello, de que tratándose de normas del mismo Estado expresamente reconocidas o previstas por su Constitución, se trata de normas externas, que tienen que ser consideradas y regidas como propias del Estado y de su ordenamiento general para todo efecto. Todo lo cual es más claro si se entiende que, por otra parte, la norma de organización es reputada como plenamente jurídica dentro de dicho ordenamiento general (estatal) y decisiva para delimitar la esfera de acción del Estado frente al individuo y a los otros entes menores, según la mejor y más nueva doctrina lo sostiene (Giannini, *Diritto Amministrativo*, op. cit., vol. 1, págs. 103 y 104; así como Carlos Lavagna, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, UTET, 1970, vol. 1, pág. 274). Esto es aplicable al reglamento legislativo de la función legislativa, dado el carácter indudablemente estatal de dicha función y el alcance externo que siempre tiene su ejercicio, aun si produce normas meramente creadoras de competencias internas de un ente público. Es lo cierto que, como tal, el ámbito material de la función legislativa es pleno y universal, salvo excepción constitucional expresa en sentido contrario, y que es la misma tanto si regula una como otra materia. (Carlo Lavagna, op. cit., pág. 271). De donde se desprende la trascendencia "externa" del reglamento de la Asamblea que regula el procedimiento legislativo, para la formación de la ley y de cualquier ley, ordinaria o especial.

10. Se ha discutido en el Derecho Comparado si los decretos de la Asamblea distintos de las leyes ordinarias y, concretamente, los de revisión o reforma de la Carta (en los sistemas, como el nuestro, donde tal potestad pertenece a la Asamblea Legislativa y no a una Constituyente "ad hoc") son pasibles de una acción de inconstitucionalidad; véase por todos la docta reseña al respecto de Segundo Linares Quintana, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Plus Ultra, 1978, vol. 3, págs. 225 a 247. Los razonamientos que permiten a dicho autor sostener la supremacía de la Constitución aun frente a sus reformas por el trámite que ella ha dispuesto a ese efecto y que consisten, en síntesis, en la subordinación a la Carta de toda norma fundada en ella, bajo el supuesto de que el poder constituyente es distinto y superior a cualquiera "constituido", son los mismos que permiten igual conclusión respecto de los reglamentos legislativos de la Asamblea tocantes al procedimiento y límites de creación de las leyes. Caso contrario la Constitución estaría a merced del legislador quien, por vía legislativa o reglamentaria, podría destruirla y sustituirla sin sanción de ninguna especie, ni contra sus titulares ("los Padres de la Patria") ni contra sus disposiciones.

11. Dice al respecto el ya citado autor Giuseppe Fazio, op. cit., págs. 15 y 88: "el presupuesto nacional (conjuntamente con el de los demás entes públicos) constituye un medio de funcionalizar las finanzas que ocupa un lugar importantísimo no solamente en la programación económica del país y, por ello, en la formulación anticipada de los objetivos a realizar en un quinquenio o en un decenio, sino también en la planificación del gasto nacional, en la destinación por planes plurienales de los recursos globales de la Nación. El presupuesto del Estado, por consiguiente, en su enfoque y valoración económicos, no busca solamente, por lo que toca a los fines del Estado correlativos de necesidades públicas, únicamente lograr aquella parte de su demanda que los gobernantes y detentores del poder soberano juzgan que debe ser convertida en una demanda satisfecha, sino que constituye el instrumento fundamental de política económica de un país"

(op. cit., pág. 15). "...El problema debe ser enfrentado considerando no solamente la relación entre el presupuesto estatal y la economía nacional, sino asumiendo como materia de juicio también los vínculos entre el presupuesto estatal y aquellos de los otros entes públicos, por la relevancia que comportan los medios financieros de estos últimos y el peso que tienen tanto en la formación del crédito nacional cuanto sobre los resultados de la ejecución del presupuesto estatal. Una cierta política financiera realizada únicamente por medio del Estado exclusivamente no tiene sentido y puede conducir a resultados diversos o de plano contrarios a los buscados si se pierde de vista la realidad de los presupuestos regionales y descentralizados, tanto como la influencia y la incidencia que pueden tener sobre el presupuesto del Estado" (op. cit., pág. 87). El voto salvado del Magistrado Antonio Arroyo en el fallo más importante en esta materia dictado por Corte Plena, el No. 63 de sesión extraordinaria de 4 de noviembre de 1981 (fallo de mayoría cuyo redactor y ponente principal fue el Magistrado Fernando Coto), dice con gran propiedad: "III.—De acuerdo con los criterios prevalecientes ahora, la actividad financiera no se contrae solamente a obtener los ingresos necesarios para cubrir las cargas presupuestarias. Sino que se preocupa también por producir determinados efectos en el campo económico y social, como medio de lograr objetivos que se consideran de interés público o de conveniencia nacional. Se crean o se aumentan ciertos tributos, con la finalidad de convertir en menos conveniente o prácticamente imposible alguna actividad que se viene realizando (para reducir o hacer prohibitiva la importación de ciertos artículos suntuarios, por ejemplo), o se autoriza la exención de tributos para desarrollar o estimular alguna actividad determinada (como por ejemplo el desarrollo industrial). Con medidas tributarias y presupuestarias de muy variada condición, se quiere modificar la conducta económica y social de los individuos en el sentido que se considera más conveniente en un momento determinado (por ejemplo estimularlos a producir o a exportar más o constreñirlos a gastar o a importar menos). Una aspiración es la de lograr fines mixtos, fiscales y extrafiscales, a la vez. Es sabido, que la propia percepción de impuestos y la manera como se hace, produce modificaciones en la vida de los ciudadanos y a eso se debe, —por ejemplo—, que se intente perseguir la creación de 'instrumentos fiscales', que a la vez constituyan 'instrumentos de desarrollo económicos'...". "V.—La explicación anterior sólo lleva el propósito de destacar que en la actualidad es primordial que el Estado, a través de la elaboración de sus presupuestos, pueda lograr o intente conseguir, la solución de innumerables problemas de carácter económico, fiscal o social y actúe en campos relacionados con lo tributario o con el gasto público y participe de manera efectiva en la compleja actividad que propende a impulsar, dirigir, y controlar la economía del país, en procura del mayor bienestar de los habitantes y del más adecuado reparto de la riqueza para tratar de cumplir con el mandato contenido en el artículo 50 de la Constitución Política. Parece necesario que esta facultad no se interprete en sentido restringido, al menos en la vía jurisdiccional". "VI.—Esa explicación nos conduce también a reconocer que las normas o disposiciones generales que dieron origen a este recurso merecen el calificativo de medidas de carácter presupuestario. Y si es así, el Poder Legislativo actuó dentro de sus atribuciones al tomarlas, y por consiguiente, al tener fundamento en autorizaciones constitucionales, no ha podido violar otras normas de esa Ley Fundamental como el artículo 188. La Asamblea Legislativa, conforme a los incisos 1, 11 y 13 del artículo 121 de la Constitución tiene como facultad propia tomar tales decisiones. Y como se trata de reglas de carácter general y ese poder tiene que actuar de acuerdo con las circunstancias, se debe entender que cuenta con amplia libertad de acción, en razón de lo cambiante y complejo de los problemas que se enfrentan todo el tiempo y que al dictar esas normas presupuestarias objetadas, no se excedió de sus atribuciones y no pueden considerarse inconstitucionales esas decisiones, porque no hay fundamento para tal cosa y porque equivaldría a limitar la acción de ese poder en este campo tan importante, lo que sería infundado y contraproducente (V.G. Fonrouge, obra citada página 215). La calificación de que tales disposiciones constituyen materia presupuestaria, o tributaria, debe prevalecer en consideración a su mayor importancia. Ahora bien, aunque es cierto que las medidas de esta clase en alguna forma pueden imponer restricciones a las instituciones autónomas, de ninguna manera nos pueden inclinar a considerar que por ese motivo violan el artículo 188 de la Constitución...".

12. Giuseppe Guarino, *Regime Costituzionale delle Legge d'Incentivazione e d'Indirizzo*, Scritti di Diritto Pubblico della Economia, Giuffrè, 1974, vol. 1, págs. 133 a 145, donde el autor no sólo demuestra la posibilidad de leyes concretas sino que hace una lúcida y reveladora clasificación de las mismas. Pero, a su vez, la doctrina también da cuenta de actos administrativos generales que, pese a serlo, son tales y no normas, para lo cual véase: Lorenzo Martín Retortillo, *Actos Administrativos Generales y Reglamentos*, RAP, No. 40, pág. 249; Eduardo García de Enterría, *Recurso Contencioso Directo contra Disposiciones Reglamentarias*, RAP, No. 29, págs. 240 a 247.

13. Véase por todos al respecto la excelente monografía de Costantino Mortati, *Le Leggi Provvedimento*, Giuffrè, 1968.