CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



DIGESTO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE HACIENDA PÚBLICA

PERIODO 1989-2005

Presentación

La Contraloría General de la República pone a disposición la jurisprudencia constitucional en materia de Hacienda Pública, en espera de que ésta sea de utilidad en la toma de decisiones de los distintos actores de sistema de compras públicas.

El presente digesto fue elaborado por los funcionarios Christian E. Campos Monge, Ingrid Brenes Guevara, Soledad Jiménez Cascante, Adriana Pacheco Vargas, Paula Serra Brenes y Carlos A. Arguedas Vargas, que laboran en distintas unidades de la Contraloría General.

Es importante advertir al lector que los extractos tienen por objetivo facilitar la investigación de temas concretos, por lo que deben ser desarrollados y profundizados en la fuente primaria misma que es la resolución respectiva. El uso fácil de dichos textos como apoyo de puntos de vista muy concretos, sin mayor estudio, puede significar la cita de una idea que dentro del contexto del cual fue extraída, más bien significa la tesis contraria de la que se pretende sostener.

Carlos Andrés Arguedas Vargas
Gerente de División
División de Contratación Administrativa

INDICE

CONCEJOS DE DISTRITO. 9

1. Prohibición de creación. 9

2. Prohibición de creación. Reserva de ley. 9

CONTROL INTERNO. 9

3. Control interno. Requisitos Auditores Internos. No cabe exigir colegiatura. 9

4. Control Interno. Auditores Internos. 9

5. Control interno. Auditores Internos. Protección especial. 10

CONVENCIONES COLECTIVAS. 10

6. Convenciones colectivas. Posibilidad de celebración. . 10

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA 11

7. Contratación administrativa. Actos preparatorios. Ejecución contractual. Caso 600 mil líneas GSM. 11

9. Contratación administrativa. Contratación directa. Alcances. 12

10. Contratación administrativa. Contratación directa. Constitucionalidad. 14

11. Contratación administrativa. Contratación directa. Constitucionalidad art. 2, inc. d) de la Ley. 14

12. Contratación administrativa. Constitucionalidad art. 27 de la Ley. 15

13. Contratación administrativa. Constitucionalidad del art. 85 del Reglamento. 17

14. Contratación administrativa. Empréstitos. Excepción de legislación patria. Sometimiento constitucional. 17

15. Contratación administrativa. Empréstito. Preferencia por empresas del país del prestamista. Condiciones. 18

16. Contratación administrativa. Declaratoria de emergencia. Excepción de contratación directa. Temporalidad. 19

17. Contratación administrativa. Servicios profesionales. Alcances del 182 constitucional. 19

18. Contratación administrativa. Idoneidad en el contratista. 20

19. Contratación administrativa. Servicios profesionales. Posibilidad de contratarlos. 20

20. Contratación administrativa. Posibilidad de emitir jurisprudencia. 21

21. Contratación administrativa. Posibilidad de actuar de oficio en la revisión de adjudicaciones. 21

22. Contratación administrativa. Facultad de autorizar contrataciones directas. 21

23. Contratación administrativa. Actos propios. Adjudicación. Derechos subjetivos. 21

24. Contratación administrativa. Autorización para contrataciones directas no implica coadministrar. 22

25. Contratación administrativa. Vigilancia en manejo de fondos públicos e intervención en licitaciones. 22

26. Contratación administrativa. Control. Contratación administrativa. 22

27. Contratación administrativa. Tipos de Controles. 23

28. Contratación administrativa. Control de legalidad. Competencia. Omisión de cumplimiento. 23

29. Contratación administrativa. Atribuciones exclusivas. 23

30. Contratación administrativa. Competencia. 24

31. Contratación administrativa. Competencia. 24

32. Contratación administrativa. Artículo 182 de la Constitución. Derivaciones. 24

33. Contratación administrativa. Discusión de legalidad. 25

34. Contratación administrativa. Reglas Especiales. 25

35. Contratación administrativa. Garantía de participación. 25

36. Contratación administrativa. Firmeza del acto. Adjudicación. 26

37. Contratación administrativa. Degradación de procedimiento. Autorización. 26

38. Contratación administrativa. Subsanación de ofertas. 26

39. Contratación administrativa. Subsanación de poderes. Asunto de legalidad. 26

40. Contratación administrativa. Seguridades calificadas. Confidencialidad de la información. 26

41. Contratación administrativa. Concesión de obra con servicio pública. Alcances. 27

42. Contratación administrativa. Actividad ordinaria. ... 28

43. Contratación administrativa. Contratación directa. Régimen de excepción temporal. 28

44. Contratación administrativa. Trascendencia e importancia. 29

45. Contratación administrativa. Cobertura 182 constitucional. 29

46. Contratación administrativa. Contratación directa. Régimen de excepciones. 29

47. Contratación administrativa. Régimen de excepción. Autorización de la CGR. 29

48. Contratación administrativa. Licitación Privada como Excepción. Contratación Directa como Excepción. 29

49. Contratación administrativa. Posibilidad de establecer regímenes de excepción. 30

50. Contratación administrativa. Procedimientos de Concurso. Excepciones. 30

51. Contratación administrativa. Garantía de Cumplimiento. Ejecución asunto de legalidad. 31

52. Contratación administrativa. Constitucionalidad de la contratación directa. 31

53. Contratación administrativa. Contratación directa. Actividad ordinaria. 32

54. Contratación administrativa. Contratación directa. Seguridad nacional. 32

55. Contratación Administrativa. Materia de legalidad. 33

56. Contratación administrativa. Tipos de procedimientos. Asunto administrativo. 33

57. Contratación administrativa. Empresas mixtas. 33

58. Contratación administrativa. Régimen de prohibiciones. Impedimentos para contratar. 33

COMPETENCIAS CONTRALORÍA GENERAL. 34

59. Competencias Contralor General. Sala Constitucional no es jerarca de CGR. 34

60. Competencias Contraloría General. Acceso a libros de contabilidad. 34

61. Competencias Contraloría General. Aprobar, reprobar presupuestos de instituciones autónomas. 34

62. Competencias Contraloría General. Deslinde de competencias con la Procuraduría de la Ética Pública. 34

63. Competencias Contraloría General. Fiscalización superior. 35

64. Competencias Contraloría General. Art. 68 LOCGR. 35

65. Competencias Contraloría General. Potestades de fiscalización. 38

66. Competencias Contraloría General. Fiscalización a empresas públicas. 38

67. Competencias Contraloría General. Votos emitidos. 38

68. Competencias Contraloría General. Constitucionalidad art. 68 LOCGR. 39

69. Competencias Contraloría General. Constitucionalidad art. 28 LOCGR. 40

70. Competencias Contraloría General. Contratación administrativa. Jurisprudencia. 41

71. Competencias Contraloría General. Contratación administrativa. Actuar de oficio en la revisión de adjudicaciones. 41

72. Competencias Contraloría General. Aprobar, improbar presupuestos. 41

73. Competencias Contraloría General. Vigilancia. Fondos públicos. Intervención en licitaciones. 41

74. Competencias Contraloría General. Control. Contratación administrativa. 41

75. Competencias Contraloría General. Poder de investigación. Libros de contabilidad. 42

76. Competencias Contraloría General. Facultad investigación. Funcionarios municipales de elección popular. 42

77. Competencias Contraloría General. Fórmulas de reajustes de precios. 42

78. Competencias Contraloría General. Fiscalización. Potestades..... 42

79. Competencias Contraloría General. Potestad de Control. Obligación..... 43

80. Competencias Contraloría General. Contratación administrativa..... 43

81. Competencias Contraloría General. Investigación preliminar de presuntas irregularidades. No se aplica debido proceso. 43

82. Competencias Contraloría General. Universidades privadas. Fiscalización. 43

83. Competencias Contraloría General. Tasas municipales. Fijación. 44

84. Competencias Contraloría General. Instituciones autónomas. Fiscalización. 44

85. Competencias Contraloría General. Legitimación para recurrir ante la Sala Constitucional. 44

86. Competencias Contraloría General. Ausencia de potestad para dictar reglamentos ejecutivos. 45

87. Competencias Contraloría General. Potestad de reglamentar actividades de control del gasto público. 45

88. Competencias Contraloría General. Protección de la dignidad de los funcionarios que investiga. 45

89. Competencias Contraloría General. Fiscalización de funcionarios que administran fondos públicos. 45

90. Competencias Contraloría General. Instrucción de procedimientos sancionatorios a funcionarios municipales de elección popular. 46

91. Competencias Contraloría General. Potestad reglamentaria. Tipos de reglamentos. 46

92. Competencias Contraloría General. Sujetos Privado. Administración interna del sujeto pasivo..... 47

93. Competencias Contraloría General. Votos emitidos.48

94. Competencias Contraloría General. Funcionarios públicos. Fiscalización..... 48

95. Competencias Contraloría General. Funcionarios municipales. Fiscalización. 50

96. Competencias Contraloría General. Funcionarios municipales de elección popular. Cancelación de credenciales. 50

97. Competencias Contraloría General. Cancelación de credenciales. Procedimiento de anulación. Principios. 51

98. Competencias Contraloría General. TSE. Delimitación de competencias. 52

99. Competencias Contraloría General. Cancelación de credenciales. Procedimiento a seguir. 53

100. Competencias Contraloría General. Procedimiento administrativo. Delimitación de competencias. 53

101. Competencias Contraloría General. Procedimientos administrativos. Criterio vinculante. TSE..... 54

CONTRALORÍA GENERAL. NATURALEZA. 55

102. Contraloría General. Naturaleza. Administración no activa. Fiscalización. 55

FONDOS Y RECURSOS PÚBLICOS. 55

103. Fondos Públicos. Control legislativo. 55

104. Fondos Públicos. Control de Legalidad. Jurisprudencia vinculante. 55

105. Fondos Públicos. Pensión. Improcedencia de actuación contralora. 56

106. Fondos Públicos. Prescripción. Pensión. 56

107. Fondos Públicos. Fiscalización. 57

108. Fondos Públicos. Derecho a ser informado. Control de los ciudadanos..... 57

109. Fondos públicos. Principio de sana administración. Pago de salarios de abogados y notarios de planta. 57

110. Fondos Públicos. Finalidad. Estado Social de Derecho. 58

111. Recursos públicos. Bienes de dominio público. 58

112. Recursos públicos. Objetivo. Alcances. 58

113. Recursos públicos. Bienes del Estado. Diferenciación. Afectación. 59

114. Recursos Públicos. Control legislativo. 60

115. Recursos públicos. Sistema de control y fiscalización. 61

116. Recursos públicos. Facultad de la entidad concedente de revocar la concesión. 61

117. Recursos públicos. Dominio público y bienes públicos. 61

PRESUPUESTOS PÚBLICOS. 61

118. Presupuestos públicos. Concepto. Naturaleza. 61

119. Presupuesto público. Ejecución. Origen. Ley formal. 62

120. Presupuesto público. Ley formal y especial por la materia y el procedimiento. Iniciativa. 62

121. Presupuesto público. Alcances. Autorización para endeudarse. 62

122. Presupuesto público. Concepto. Emisión de bonos de deuda interna. 62

123. Presupuesto público. Endeudamiento en moneda extranjera. 63

124. Presupuesto público. Deuda interna. Tipo de empréstitos. 64

125. Presupuestos públicos. Limitaciones. Convenios negociados. 64

126. Presupuestos públicos. Tipos de normas. Competencias. 64

127. Presupuesto público. FODESAF. Gastos administrativos. 65

128. Presupuesto público. Materia tributaria. Reserva de ley. 65

129. Presupuesto público. Competencia CGR. Instituciones autónomas y semiautónomas. 65

130. Presupuesto público. CGR. Empresas públicas. 65

131. Presupuesto público. Competencia CGR. Compensación de deudas. 66

132. Presupuesto público. Caja única del Estado. Concepto. 66

133. Presupuesto público. Cajas chicas. Responsable. 66

134. Presupuesto público. Caja única del Estado. Concepto. 66

135. Presupuesto público. Fondos especiales. 66

136. Presupuestos Públicos. Partidas específicas. 66

137. Presupuestos Públicos. Obligaciones de pago. Exigibilidad. 67

138. Presupuestos Públicos. Independencia de órganos constitucionales en materia presupuestaria. 67

139. Presupuestos Públicos. Independencia funcional. Órganos constitucionales. Autónomas. Deber de dar información presupuestaria. 68

140. Presupuestos Públicos. Atribuciones del Legislativo. Aprobación de presupuestos. 68

141. Presupuestos Públicos. Contribuciones parafiscales. 68

142. Presupuestos Públicos. Gestión recaudadora puede encargarse a instituciones autónomas. 68

143. Presupuestos Públicos. Dirección de una Cartera no puede percibir, presupuestar ni girar fondos públicos a su conveniencia. 69

144. Presupuestos públicos. Destinos específicos. 69

145. Presupuestos públicos. Naturaleza. 69

146. Presupuestos públicos. Disposición del Ejecutivo. Bonos de la deuda interna. 69

147. Presupuestos públicos. Materia de Gobierno. 70

148. Presupuestos públicos. Destinos específicos. 70

149. Presupuestos públicos. Competencia de CGR. Aprobación. Empresas públicas. 70

150. Presupuestos públicos. Competencias de la CGR. Aprobación presupuestaria. 70

151. Presupuestos públicos. Competencias de CGR. Aprobación presupuestaria. 71

152. Presupuestos públicos. Ingresos futuros. Destino. 71

153. Presupuestos públicos. Destino. Posibles modificaciones. 71

PRINCIPIOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. 72

154. Principios. Eficiencia y eficacia. 72

155. Principios. Igualdad. No se lesiona con respecto al permisionario que participa para obtener la concesión. 73

156. Principios. Supremacía. Rango constitucional. 73

157. Principios. Procedimiento regla. Principios. 73

158. Principios. Clasificación. 74

159. Principios. Procedimientos de concurso 75

160. Principios. Procedimientos de concurso. Reiteración de votos. 76

161. Principios. Contratación directa. Reserva de ley. 77

162. Principios. Contratación directa. 77

163. Principios. Asunto de legalidad 78

PRINCIPIOS DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS. 78

164. Principios presupuestarios. Dación en pago. Respeto a principios de fuerza restrictiva del presupuesto. Principio de universalidad o contenido necesario. 78

165. Principios presupuestarios. No se aplican los principios presupuestarios a los recursos captados por impuestos con destino específico. 78

166. Principios presupuestarios. Principio de la Anualidad Presupuestaria. Regla general. 79

167. Principios presupuestarios. Caja Única. 79

168. Principios presupuestarios. Ingresos probables de origen tributario. 79

169. Principios presupuestarios. Principio de legalidad presupuestaria. 79

170. Principios presupuestarios. Concepto. 80

171. Principios presupuestarios. Principio de caja única. 80

172. Principios presupuestarios. Normas atípicas. 80

173. Principios presupuestarios. Principio de Legalidad Presupuestaria. 81

174. Principios presupuestarios. Principios de unidad y universalidad. 81

175. Principios presupuestarios. Principio de caja única. 82

176. Principios presupuestarios. Competencia CGR. Principios. Sobresueldos 82

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 83

177. Procedimiento administrativo. Debido proceso. Principios 83

178. Procedimientos administrativos. Plazo de 24 horas. 84

179. Procedimientos administrativa. Participación como parte de unidad investigadora. 85

180. Procedimiento administrativo. Principios. 86

181. Procedimiento administrativo. Materia de legalidad. Ejecutividad de los actos. 87

182. Procedimiento administrativo. Imputación de cargos. Materia de legalidad. 87

183. Procedimiento administrativo. Debido proceso. Fase preliminar. 88

184. Procedimiento administrativo. Debido proceso. Defensa. 89

185. Procedimiento administrativo. Documentos para acto inicial. Principio de defensa 89

186. Procedimiento administrativo. Deber de respuesta. Explicar en caso de no poder cumplir 90

187. Procedimiento administrativo. Relaciones de Hechos. Acceso de partes interesadas. 90

188. Procedimiento administrativo. Relación de Hechos es un informe preliminar. 90

REAJUSTE DE PRECIOS. 90

189. Reajuste de precios. Derecho al mantenimiento del equilibrio financiero del contrato 90

190. Reajuste de precios. Solicitud. Cosa Juzgada Material. 91

191. Reajuste de precios. Riesgos Contractuales. 91

192. Reajuste de precios. Administración debe reconocerlos independientemente de su reconocimiento legal o no. 91

193. Reajuste de precios. Aplicable en todo tipo de contratos. 91

194. Reajuste de precios. No cabe eliminar parte de los precios del contratista. 92

195. Reajuste de precios. No caben métodos de cálculo que obtengan resultados distintos. 92

196. Reajuste de precios. Costo fijo y de administración son reajustables. 92

197. Reajuste de precios. Se puede acordar utilizar fórmulas de reajuste por suspensiones del contrato. 92

198. Reajuste de precios. Prescripción. 93

199. Reajuste de precios. Prescripción. 93

REFRENDO. 93

200. Refrendo. Reglamento. Constitucionalidad 93

201. Refrendo. Suspensión. Improcedencia. 94

202. Refrendo. Contrato Administrativo. Naturaleza. Fines. 94

203. Refrendo. Se aplica a los contratos de toda la Administración Pública. 95

204. Refrendo. Competencia. Concepto. Otros. 95

205. Refrendo contralor. Contratos administrativos. 96

REGIMEN DE IMPUGNACIÓN. 97

206. Régimen de impugnación. Audiencia final. 97

207. Régimen de impugnación. Jurisdicción ordinaria. ... 97

208. Régimen de impugnación. Competencia de la CGR y tribunales ordinarios 97

209. Régimen de impugnación. Competencia de la CGR y tribunales ordinarios 98

210. Régimen de impugnación. Competencia de la CGR y tribunales ordinarios 98

211. Régimen de impugnación. Contrato. Competencia de la CGR y tribunales ordinarios 98

OTROS. 99

212. Refrendo de facturas de pago. No cabe interpretación restrictiva sobre procedencia del pago de salarios caídos. ... 99

213. Sujetos privados. Improcedencia de ejecutar obligaciones públicas 99

214. Legitimación. Interés difuso. Lesión individual y directa. 99

215. Prescripción de derecho jubilatorio. 100

216. Régimen de empleo publico. 100

217. Acto administrativo. Regulaciones. 100

218. Legitimación. Interés colectivo, difuso 101

219. Administración Pública. Transparencia y publicidad administrativa. 102

220. Administración Pública. Acceso a la información administrativa. 102

221. Administración Pública. Tipología del derecho de acceso a la información administrativa 103

222. Administración Pública. Sujetos del acceso a la información administrativa. 103

223. Administración Pública. Objeto del derecho de acceso a la información administrativa. 104

224. Administración Pública. Límites intrínsicos y extrínsecos del derecho de acceso a la información administrativa. 104

CONCEJOS DE DISTRITO.

1. Prohibición de creación.

"Son circunscripciones territoriales a las que se les reconoce, por la sola voluntad del Poder Ejecutivo, personalidad jurídica y se les encarga, también, la administración de los intereses y servicios locales. Es decir, por simple decisión del Presidente de la República, se pueden crear nuevas municipalidades sin observar el procedimiento que exige el artículo 168 de la Constitución Política." (Sala Constitucional, Voto 09357-99, de las 12:15 horas del 26 de noviembre de 1999).

2. Prohibición de creación. Reserva de ley.

"…en sentencia número 5445-99 de las 14:30 minutos del 4 de junio de 1999, se dijo, en relación con lo dispuesto sobre el tema en el Código Municipal vigente: / "…en el actual Código Municipal, en los artículos 54 a 69, se regula lo pertinente a los Concejos de Distrito, sea su conformación, organización y funciones, disposiciones que no son violatorias del ordenamiento constitucional; pero, en cambio, sí lo es el Título VIII en su totalidad, al restablecer la existencia de los Concejos Municipales de Distrito, el cual fue adicionado al nuevo Código mediante Ley número 7812, del dos de julio de mil novecientos noventa y ocho, concretamente en los artículos 173 a 181, en los que se establece su conformación, organización y funciones, por las siguientes razones: / 1.- por implicar una administración local distinta de la prevista en la Constitución Política, en efecto, la autonomía que la propia Carta Fundamental le ha otorgado a las corporaciones municipales es sustituida por un acto de rango inferior, que en este caso es mucho más grave, al depender su creación de las propias municipalidades, es decir, de un acuerdo de su Concejo, dotándoseles a los órganos creados de plena capacidad jurídica para realizar actos y contratos de toda clase que le permita cumplir con sus obligaciones de conformidad con sus atribuciones, las que están definidas en el artículo 179 del Código Municipal: (…) / 2.- por implicar la creación de una circunscripción territorial distinta de la prevista en la Constitución Política, ya que en virtud de lo dispuesto en el artículo 169 constitucional, la administración de los servicios e interés locales en cada cantón estará a cargo de las municipalidades, con lo que se concluye que en esta materia existe una reserva de ley para la creación de cantones, o lo que es lo mismo, para modificar la división territorial existente, la cual, deberá contar con una mayoría reforzada, cuando se trate de la creación de nuevas provincias. / En virtud de lo anterior, es inconstitucional, en su totalidad, el Título VIII del Código Municipal, número 7794, de veintisiete de abril de mil novecientos noventa y ocho, concretamente los artículos 173 a 181,…" (Sala Constitucional, Voto 09690-2000, de las 15:01 horas del 1º de noviembre del 2000).

CONTROL INTERNO.

3. Control interno. Requisitos Auditores Internos. No cabe exigir colegiatura.

"II.- Sobre el fondo: los alegatos de las partes y coadyuvantes de este asunto dirigen la discusión de constitucionalidad a dos temas: a) la observancia del principio de reserva legal, y b) del principio de razonabilidad y proporcionalidad, en relación, ambos, con el requisito de colegiación al Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica para ocupar cargos de auditoría interna en la Administración Pública. (...) Queda claramente establecido en los anteriores pronunciamientos, que la inconstitucionalidad del requisito impugnado no sólo radica en la transgresión del límite de la potestad reglamentaria, sino que, adicionalmente, resulta contrario al principio de razonabilidad y proporcionalidad, en relación con el derecho al trabajo, pues éste último se ve limitado por una disposición no conexa a las condiciones objetivas del puesto que se trata y que constituyen la idoneidad de que habla el artículo 192 constitucional". (Sala Constitucional, Voto 00545-97 de las 14:30 del 28 de enero de 1997).

4. Control Interno. Auditores Internos.

"En cuanto a la alegada violación al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que consagra la inamovilidad del auditor y el subauditor de los entes u órganos de la Hacienda Pública (...) Cabe indicar que el artículo 62 de dicho cuerpo normativo establece (...)De lo que se desprende que el legislador distinguió entre los auditores y subauditores nombrados con anterioridad y posterioridad a la vigencia del párrafo segundo de tal artículo, en tanto que a los primeros no se les garantiza su nombramiento por tiempo indefinido. En cuanto a dicha distinción, esta Sala estimó en sentencia número 0535-96 de las quince horas veintisiete minutos del treinta de enero de mil novecientos noventa y seis que la misma no resultaba inconstitucional, pues consideró: 'El criterio de diferenciación que utilizó

el legislador en este caso para garantizar los nombramientos de los auditores y subauditores internos a tiempo indefinido, únicamente a partir de la vigencia de la ley, no es a juicio de esta Sala carente de razonabilidad. Si bien es cierto, ambas categorías pertenecen a un mismo grupo, no se encuentran en las mismas circunstancias, lo que evidentemente permite al legislador, diferenciarlas por razones de conveniencia u oportunidad. El primer grupo de auditores y subauditores es aquél que estando nombrado por tiempo definido y en ejercicio del cargo, la norma impugnada no le reconoce el derecho a permanecer indefinidamente (salvo causal de remoción, por supuesto), derecho que si le otorga al segundo grupo, que es el de los auditores y subauditores que se nombren luego de la entrada en vigencia de la ley. Ahora bien, la razón por la cual el legislador optó por hacer esta distinción radica en el hecho de que las reglas vigentes para el nombramiento de los auditores y subauditores del primer grupo, implicaba una valoración de temporalidad en el nombramiento y ejercicio del cargo, de tal forma que en ese momento quien nombraba sabía que lo hacía por un plazo determinado que de alguna manera le permitía valorar, al vencimiento de éste, la conveniencia u oportunidad de permitir la renovación de un nuevo período; no sucede lo mismo con el segundo grupo, porque al cambiar las reglas de nombramiento de un plazo determinado a uno indefinido, las condiciones para el nombramiento cambian, pues no podrán mediar razones de conveniencia u oportunidad, sino únicamente causales de remoción. Por otra parte, no existe una obligación constitucional de retrotraer los efectos de una determinada ley en beneficio de una persona o grupo, sino que, lo que el artículo 34 de la Constitución establece es la imposibilidad de dar efecto retroactivo en perjuicio de personas o grupos, de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas, circunstancias que no se dan en el presente caso, porque precisamente el recurrente lo único a que tenía derecho era a que se le respetaran las reglas vigentes, pero no a ser incluido en el segundo grupo al que el legislador decidió favorecer atendiendo criterios de razonabilidad. En consecuencia, al no ser contraria a al dignidad humana, ni al principio de irretroactividad de la ley la diferencia que se reclama, lo procedente es rechazar por el fondo la acción...". (Sala Constitucional, Voto 2001-00134 de las 9:42 del 5 de enero de 2001).

5. Control interno. Auditores Internos. Protección especial.

"En efecto, la participación que le es dada a la Contraloría General de la República de conformidad con el artículo 15 de su Ley Orgánica, número 7248, de siete de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como del numeral 20 de la Ley sobre el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, número 6872, de diecisiete de junio de mil novecientos ochenta y tres, constituye una verdadera garantía en favor del funcionario investigado y de su investidura, así como de los recursos públicos cuya protección produce. En ese doble sentido, cada vez que al auditor de una institución pública se le abra un procedimiento cuyas consecuencias puedan perjudicar sus intereses, deberá necesariamente darse audiencia a la Contraloría, para que se pronuncie sobre el mismo... Una correcta comprensión del carácter unitario del ordenamiento jurídico nos debe llevar a concluir que, en aras de preservar los principios constitucionales de debido proceso, control de la Hacienda Pública y autonomía municipal, el ente competente para iniciar, tramitar y resolver en los procedimientos sancionatorios seguidos contra los auditores municipales lo son las propias Corporaciones (artículo 52 del Código Municipal) debiendo sin embargo dar participación en dichos procedimientos a la Contraloría General de la República (artículo 15 de la Ley 7428) en defecto de lo cual podrían lesionar los valores fundamentales ya mencionados." (Sala Constitucional, Voto 5744-99 de las 10:09 horas del 23 de julio de 1999).

CONVENCIONES COLECTIVAS.

6. Convenciones colectivas. Posibilidad de celebración.

"…debe entenderse por lógica jurídica y porque ha sido redactado el punto con la intención de ser claro, que ambos extremos son parte de la misma conclusión, siendo una de ellas el anverso y la otra el reverso de la medalla. Una misma convención colectiva en el sector público, puede ser, a la vez, constitucional para quienes tienen una relación de trabajo regulada por el Derecho Común, e inconstitucional, para quienes la tienen regulada por el Derecho Público. ¿Quiénes forman parte de uno y otro sector? Eso lo decidirá la propia administración o en su caso el juez (letra D). Y la letra C de la parte dispositiva del fallo, se refiere a las convenciones colectivas que han venido

surtiendo efectos desde mil novecientos setenta y nueve y que no son incompatibles con la doctrina que ahora expone la sentencia. ¿ Cuáles lo son ?. También le corresponde a la administración, incluyendo a los órganos constitucionales de control, decidirlo y en última instancia al juez que conozca de las discusiones que se produzcan con motivo de la determinación final que se haga en sede administrativa." (Sala Constitucional, Voto 09690-2000, de las 15:01 horas del 1º de noviembre del 2000).

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

7. Contratación administrativa. Actos preparatorios. Ejecución contractual. Caso 600 mil líneas GSM.

"Resulta claro que en todo contrato administrativo existen varias etapas claramente delimitadas que son las siguientes: a) Formación del contrato, la cual se verifica a través del inicio y sustanciación del procedimiento de contratación respectivo; b) perfección del contrato a la cual se arriba con la emisión del acto final de tal procedimiento, esto es, el de adjudicación y la rendición de la garantía de cumplimiento -cuando procede-; c) formalización del contrato, la que debe darse en los supuestos en que es necesario que los derechos y obligaciones correlativas de las partes contratantes estén asentadas y reflejadas en un clausulado o documento formal; d) ejecución del contrato, durante la cual sendas partes ejercen sus derechos, cumplen con sus obligaciones recíprocas y con el objeto del contrato y d) terminación o extinción, la que puede ser por causas normales (v. gr. cumplimiento del objeto o expiración del plazo) o anormales (v. gr. rescisión o resolución contractual). En un arrendamiento con opción de compra o leasing financiero, es evidente que la fase de ejecución contractual se inicia cuando el dador le entrega al tomador o usuario la posesión, uso y goce del equipo respectivo, a cambio de una remuneración periódica durante un término inicial fijo (V. JINESTA LOBO, Ernesto, El contrato de leasing financiero -Arrendamiento financiero con opción de compra-, Revista Judicial No. 55, marzo 1992, pp. 13-40) de modo que cualquier otro acto que se produzca con anterioridad a ese momento resulta meramente preparatorio. En el sub-lite, es evidente que el Contralor General de la República confunde una conducta preparatoria, ni siquiera imputable a la empresa recurrente, con los actos de ejecución del contrato. En efecto, en autos ha quedado suficiente e idóneamente acreditado que el traslado o transporte de alguna parte de la mercadería –se entiende del equipo a entregar en arrendamiento con opción de compra- al territorio nacional lo efectuó la empresa Ericsson AB, por su cuenta y riesgo, quien es su propietaria. De otra parte, la propia Directora General de Aduanas (Oficio DGA 506-04 de 27 de septiembre del 2004), indicó que tal mercancía no había sido sometida o destinada a ningún régimen de importación por lo que se encontraba en depósito aduanero siendo que el Instituto Nacional de Electricidad no figura como importador y no ha gestionado el sometimiento de la misma a algún régimen de importación. Es evidente que la empresa Ericsson de Costa Rica S.A., no le entregó al ICE, antes de obtener el refrendo, la posesión, uso o goce del equipo, de modo que no puede entenderse o concluirse que haya procedido a la ejecución del contrato. Al confundir el Contralor General de la República un acto preparatorio –traslado o transporte por un tercero de parte de la mercadería al país para dejarla en depósito aduanero- con uno de ejecución, a sabiendas de los principios que informan la contratación administrativa, tales como la eficiencia y la eficacia, sanciona de forma desproporcionada y arbitraria –con la denegatoria del refrendo- la diligencia, la previsión y la responsabilidad de la empresa co-contratante en coordinar acciones para anticipar el envío del equipo necesario para iniciar la ejecución del contrato administrativo, sin posposición ninguna, y en el que está empeñado, incuestionablemente, el interés general y la satisfacción de sentidas y notorias necesidades colectivas. En otro orden de consideraciones, el Contralor General de la República incurre en una errónea hermenéutica de los ordinales 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y 11 del Reglamento sobre el Refrendo de la Contrataciones de la Administración Pública, al entender que un acto preparatorio efectuado por un tercero constituye un acto de ejecución contractual de la empresa adjudicataria. Tocante a la aplicación e interpretación indebida ésta salta a la vista al reparar en el tenor literal de tales normas, dado que, están referidas a la Administración activa y a los servidores públicos de ésta que ordenen o ejecuten actividades o actuaciones tendientes a iniciar la ejecución del contrato de previo a obtenerse el refrendo y no a los simples actos preparatorios ejecutados por un tercero o el adjudicatario o co-contratante. Bajo esta inteligencia, este Tribunal entiende que el Contralor General de la República quebrantó los principios de proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad con la consiguiente

infracción de los derechos adquiridos, la intangibilidad patrimonial, la buena fe y la confianza legítima de la empresa recurrente (artículos 34 y 45 de la Constitución Política)". (Sala Constitucional, voto 14421-2004 de las 11:00 horas del 17 de diciembre del 2004).

8. Contratación administrativa. Sistema ordinario de contratación.

"…esta Sala, ha descrito de manera sistemática las condiciones y principios de rango constitucional que deben orientar el ejercicio de las competencias públicas en materia de contratación administrativa. De esa forma, se ha señalado que el artículo 182 de la Constitución Política, es la norma jurídica de derecho positivo de mayor rango en la que debe apoyarse cualquier decisión que se tome en esta materia. En dicha norma la Sala distingue un "sistema ordinario" de contratación administrativa que antes de la promulgación de la Ley de Contratación Administrativa vigente estaba conformado tanto por la licitación pública pero también por lo que se llamó en su momento licitación privada. Se afirma igualmente que luego de la reforma legal citada, ese sistema ordinario de contratación quedó conformado en forma similar, es decir, por la licitación pública por una parte, junto a la cual subsisten mecanismos que la Sala entiende como equivalentes a la licitación privada, y que identifica –atendiendo en esto a su diseño legal- como licitación por registro y la licitación restringida". (Sala Constitucional, voto 13910-2005, de las 15:04 horas del 11 de octubre del 2005).

9. Contratación administrativa. Contratación directa. Alcances.

"…separado conceptualmente de lo que recién se ha denominado como sistema ordinario de contratación administrativa, la Sala ha reputado constitucional y necesario que exista lo que cabe identificar como un sistema excepcional o excepcionado de contratación administrativa, el cual si bien no tiene mención expresa en el artículo 182 Constitucional, sí resulta constitucionalmente admisible conforme ha sido expuesto en las sentencias de este órgano que se citan más abajo. La nota característica de esa excepcionalidad es la ausencia de una exigibilidad de apego y cumplimiento de los principios constitucionales de la contratación administrativa, entre ellos señaladamente los de libre concurrencia, igualdad de trato para los oferentes, publicidad, transparencia de los procedimientos, seguridad jurídica, formalismo, equilibro de intereses, buena fe, mutabilidad del contrato, intangibilidad patrimonial y control de los procedimientos. Se trata pues en este caso de una diferencia que no radica entonces de una cuestión de "intensidad" o "atenuación" de aplicación de tales principios como sí ocurre en el caso de las subespecies de licitación privada (restringida y por Registro) que recoge nuestra actual ley de la Contratación Administrativa como lo ha señalado la Sala. Más bien, es algo de mucho más fondo, a saber, la existencia de la posibilidad, -en circunstancias muy especiales- de obviar la aplicación de procedimientos licitatorios de cualquier naturaleza. En este punto, interesa recalcar que no escapa a la Sala el hecho de que en algunas sentencias se expresó una tesis distinta sobre este punto, en las que se consideró a la licitación pública como única integrante del sistema ordinario, incluyendo erróneamente como excepciones al sistema de contratación a las modalidades de licitación restringida y por registro junto a la contratación directa, con lo cual se sostuvo una clasificación y agrupación diferentes. Tal ocurrió por ejemplo en una parte de la sentencia número 5947-98, (citada luego en las sentencias número 6754-98 y 2660-01) en que se expuso…

Sin embargo, encuentra ahora la Sala con mejores elementos de juicio, que esta es una forma incorrecta de entender e interpretar el artículo 182 de la Constitución Política, no solo en apego a la doctrina establecida por ella, sino con el propio fundamento brindado líneas antes en la propia sentencia número 5947-98 en donde se ensayó una sistematización más acorde con el sentido y fines del texto constitucional como se demuestra con la siguiente cita..

Es esta tesis recién transcrita la que a juicio de la Sala que debe prevalecer, de modo tal que se entienda que si bien, en efecto la licitación pública, resulta ser un medio favorecido por el Constituyente, ello no implica la necesidad jurídica de excluir que -de forma igualmente ordinaria- pueda acudirse a las demás modalidades de licitación establecidas, las cuales, también forman parte del conjunto de modos normales de contratación administrativa amparados por el artículo 182 Constitucional, aún cuando por su propia dinámica conlleven una atenuación -que resulta ser constitucionalmente válida- de los principios constitucionales que informan la contratación administrativa. La contratación directa no encaja en este sistema porque los tipos de licitación privada son mecanismos donde el rigor de los principios constitucionales de contratación se

ven atenuados, pero existen y se conservan y se busca que se respeten en la medida máxima que sea compatible con el tipo de contrato. La contratación directa por el contrario constituye una categoría separada y aparte, una excepción al sistema ordinario, o como se dijo, un mecanismo excepcionado del sistema ordinario de contratación, que no nace del texto del artículo 182 pero que ha sido constitucionalmente admitido…

Otro criterio para autorizar la contratación directa es el de la cuantía de los negocios, reservándose para las contrataciones menores en cada grupo definido en los artículos 93 inciso c), 94 inciso c) y 95 inciso c) de la Ley de la Administración (en virtud de la declaración de inconstitucionalidad ordenada en la sentencia número 00998-98, por la que se ordenó la anulación del ordenamiento jurídico del artículo 27 de la Ley de la Contratación Administrativa); sea, en los casos de enajenación o arrendamientos de bienes, adquisición de inmuebles suministros y todo contrato cuando el monto total de la operación no supere el millón de colones en el primer grupo, los seiscientos mil colones en el segundo y los trescientos mil colones en el tercero. De todo lo anterior se concluye **que para que proceda la contratación directa, se necesita una autorización que debe estar previamente establecida en la Ley**, de manera que cobra especial significación el principio de reserva legal en esta materia.

III.- LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CONTRATACIÓN DIRECTA. Empece a lo dicho, debe aclararse que la contratación directa no implica la posibilidad de que la Administración contrate de cualquier manera y hasta en forma arbitraria -según su parecer o antojo-, sino que el procedimiento para hacerlo debe ajustarse y respetar los criterios generales que delimitan la validez de su actuación, tal y como se dispone en el artículo 75.2 del Reglamento General de la Contratación Administrativa -Decreto Ejecutivo número 25.038-H de siete de marzo de mil novecientos noventa y seis-, al indicar:

*"**La actividad contractual administrativa excluida legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, deberá adaptarse en todos sus extremos a los principios generales, los requisitos previos, los derechos y obligaciones de las partes, los controles y el régimen de prohibiciones y sanciones previstos en la Ley de Contratación Administrativa,** [...]"*

Téngase presente, en resumen, que la contratación directa es apenas un medio de negociación de la Administración Pública de uso limitado, en tanto procede únicamente cuando el ente administrativo no pueda realizar una licitación pública o procedimiento concursal, lo que debe quedar debidamente justificado, en los términos en que se exige en el artículo 75.3 del citado reglamento:

"La determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios es responsabilidad exclusiva de la Administración. En todo caso deberá dictarse una resolución debidamente motivada y se dejará constancia expresa en el expediente que al efecto se levante de todas las actuaciones que se realicen."

De todas formas este procedimiento se caracteriza, entre otras, por las siguientes particularidades: **1.-** no existe concurrencia entre postores al no haber concurso de ofertas, puesto que la excepción posibilita a la Administración a contratar en forma directa con el contratista, sin que ello sitúe a la Administración en el ámbito del derecho privado. Eventualmente, se podría realizar una consulta de precios sujeta únicamente al control interno de la institución, la que -se aclara- no es obligatoria, puesto que para esta modalidad no resultan exigibles los procedimientos licitatorios ordinarios, lo que constituiría, más bien, una garantía adicional para la transparencia de la propia contratación, puesto que su fin es únicamente promover las condiciones más ventajosas para la Administración y el interés público; **2.-** no se debe publicar el proceso en el Diario Oficial, por lo que cobra especial importancia la labor de fiscalización y control que lleva a cabo la Contraloría General de la República. En este sentido, la Sala remite a lo expresado en la sentencia número 00998-98, respecto del control a que está sujeta la contratación administrativa y del órgano constitucional encargado de ello, como uno de los principios pilares esenciales de la contratación administrativa y que necesariamente debe aplicarse en la contratación directa, en razón de la excepción que se hace de los procedimientos ordinarios. Y ello es así, porque para que pueda prosperar una excepción al principio del artículo 182 constitucional y sus demás principios derivados (sentencia 00998-98), debe existir un alto contenido de razonabilidad y de proporcionalidad entre el caso concreto y los fines que se persiguen, lo que solo es susceptible de valorar por la vía del control constitucional, en este caso, por medio de la Contraloría General de la República, requisito sin el cual, no puede legítimamente realizarse esa contratación directa. Precisamente, este principio encuentra reconocimiento en el citado artículo 75.2 del nuevo Reglamento General de la Contratación

Administrativa, en tanto somete los procedimientos de excepción de contratación administrativa:
"[...], *a la fiscalización superior por parte de la Contraloría General*";
3.- tampoco existen formalidades procedimentales que deba seguir la Administración en el procedimiento de la contratación directa; se trata de un acto jurídico sin etapas preparatorias impuestas por la ley, lo que su desarrollo y conclusión quedan librados a la responsabilidad de la autoridad administrativa, siempre dentro de los límites de la mínima justicia, oportunidad y lógica, en relación con el fin público perseguido con la contratación a realizar. Queda claro que en este tipo de contratación no rigen los principios de libre concurrencia ni el de igualdad de oportunidades o el de publicidad, ni la adjudicación a la mejor oferta, ni los demás principios aplicables al concurso público". (Sala Constitucional, voto 13910-2005, de las 15:04 horas del 11 de octubre del 2005).

10. Contratación administrativa. Contratación directa. Constitucionalidad.

"… no resulta contrario a norma o principio constitucional alguno, excepcionar de los procedimientos de contratación administrativa ordinarios a cierto tipo de negociaciones, precisamente en atención a la especial naturaleza de las mismas, como parte de la idea general de que el propio artículo 182 de la Constitución Política, remite a la ley para la determinación de los diferentes procedimientos de contratación administrativa. Debe advertirse, eso sí, que con lo dicho anteriormente no se contradice la doctrina emanada de este Tribunal en la sentencia número 00998-98, ya que en efecto, la discusión que se dio en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente en relación con esta norma constitucional, se centró en la determinación del procedimiento más apto para que se realizara la contratación administrativa, estableciéndose como regla general el procedimiento de la licitación pública, y para las contrataciones cualitativas y cuantitativamente menores, el de la licitación privada (ver acta número 164 de la Asamblea Nacional Constituyente). En este sentido, lleva razón el Procurador General de la República, en tanto considera que la interpretación de las normas y principios constitucionales debe hacerse conforme a la realidad social e institucional del Estado moderno, de manera que, **precisamente en aras de la satisfacción del interés público, es que resulta imposible remitir en forma indiscriminada a los procedimientos licitatorios ordinarios -entiéndase licitación pública- toda la contratación de la Administración Pública; debiendo entenderse justificada la contratación directa, única y exclusivamente como procedimiento de excepción para la elección del cocontratante con la Administración, en primer lugar, y cuando las condiciones especiales de la negociación de que se trate lo ameriten, de conformidad con los supuestos expresa y claramente dispuestos previamente en una norma de carácter legal, en tanto se trata de una excepción a un principio constitucional.** En razón de lo anterior es que cabe concluir que en sentido general, ni el artículo 96 inciso a) punto 1) de la Ley de la Administración Financiera de la República, ni el 2 de la Ley de la Contratación Administrativa, resultan violatorios del artículo 182 constitucional, en cuanto facultan a la Administración Pública contratar bienes y servicios mediante el procedimiento de la contratación directa, como mecanismo excepcional y únicamente en determinadas circunstancias muy calificadas previamente por Ley formal." (Sentencia número 6754-98 de las quince horas treinta y seis minutos del veintidós de setiembre de mil novecientos noventa y ocho, los énfasis son del original)". (Sala Constitucional, voto 13910-2005, de las 15:04 horas del 11 de octubre del 2005).

11. Contratación administrativa. Contratación directa. Constitucionalidad art. 2, inc. d) de la Ley.

"… el régimen constitucional establece como regla de principio el procedimiento de concurso, es decir, la licitación en sus diferentes formas, como el mecanismo idóneo para garantizar la participación de los proveedores en condiciones que permitan a la Administración seleccionar la mejor oferta del mercado, en aras de la más sana administración de los fondos públicos y el principio de eficiencia. En segundo término, que es constitucionalmente válido que se establezcan en el ordenamiento calificadas excepciones a este régimen, que por sus especiales condiciones hacen que la realización de concursos sea abiertamente incompatible con la consecución del fin público; y es precisamente de esta forma como la llamada contratación directa viene definida en el artículo 2 de la Ley de la Contratación Administrativa, que señala en lo concerniente:
(…)
Este texto, a juicio de la Sala, contiene un mecanismo de selección de contratista cualitativamente diferente de cualquiera de los mecanismos ordinarios, precisamente por la

ausencia de un concurso, de sus reglas y principios, y porque -de manera inversa al sistema ordinario de contratación- estos últimos principios solo son aplicables y deben respetarse únicamente cuando no generen una obstaculización al logro de la contratación requerida tal y como -según lo informa la Contraloría General de la República- ella lo ha venido señalando en sus dictámenes… La razón de ser de esta excepción y su particular caracterización tiene como se indicó un fundamento sistémico constituido por el hecho de ser una válvula de escape exigida por el carácter instrumental que tiene el concurso para la contratación administrativa y que hace que se le deba conceptuar como un medio para el logro de un fin, mas no el fin en si mismo. Aun cuando no se diga expresamente, lo que se logra con esta disposición legal es que el mecanismo de la contratación directa se constituya en una salida jurídica válida cuando las modalidades de concurso ordinario se tornan en un obstáculo insalvable para el logro del fin perseguido. Se trata pues de casos excepcionales en los que el concurso (como instrumento ordinario de contratación) resulta una carga excesiva y no justificable frente al fin que se persigue, pero obviamente no en cualquier grado sino a uno tal que lo pone en riesgo de no poderse cumplir; asimismo, y como parece evidente de lo que viene expuesto, existe una necesaria reserva de ley para la existencia de estas excepciones que además son de interpretación restrictiva. Y es precisamente en este punto donde se afinca el reclamo de los accionantes para quienes no tiene cabida dentro de ese conjunto de motivos de excepción la causal denominada "de escasa cuantía de la negociación" pues no alcanza a justificarse desde una perspectiva constitucional. Sin embargo, en este sentido la Sala concuerda con la tesis planteada por la Procuraduría General de la República cuando señala que la excepción por escasa cuantía es necesaria y explicable para cubrir la eventualidad de que, en ciertos casos, justamente una baja cuantía torne en imposible o altamente impráctica, la aplicación de medios ordinarios de contratación de manera tal que resulta apropiado que el legislador deje legislativamente abierta, prevista y autorizada la excepción, siempre bajo el ámbito de control que sobre éste y todas las demás excepciones ejerce la Contraloría General de la República. Con otras palabras, es plausible y constitucionalmente posible que la escasa cuantía pueda resultar la "ratio" que impida u obstaculice grandemente la aplicación de medios ordinarios de concurso, con lo cual la única manera de lograr el fin público que se busca con la negociación es a través de mecanismos de excepción como la contratación directa. En criterio de la Sala, tal previsión es la que recogió el legislador y por allí se engarza con el derecho de la Constitución la norma impugnada contenida en el inciso d) del artículo 2 de la Ley de la Contratación Administrativa, de modo que no se violan con tal acción ninguna de las normas y principios de rango constitucional que rigen esta materia". (Sala Constitucional, voto 13910-2005, de las 15:04 horas del 11 de octubre del 2005).

12. Contratación administrativa. Constitucionalidad art. 27 de la Ley.

"Al estudiar el artículo 27 de la Ley de la Contratación Administrativa encontramos que es allí donde el legislador ha concretado el mandato constitucional de desarrollar un sistema de concursos que distinga en razón de la cuantía y ha establecido grupos de instituciones para efectos de fijar los límites económicos que delimiten la aplicación de los diversos procedimientos licitatorios. La Sala entiende que existen tres puntos objeto de reclamo de los accionantes en relación con esta norma, y que el primero está estrechamente relacionado con el mencionado en el considerando inmediato anterior, pues se plantea que el legislador infringe la Constitución Política al incluir la contratación directa en este artículo, como si se tratara de uno más de los procedimientos ordinarios de contratación, pues se le fijan límites al igual que a los demás, lo que hace que las administraciones puedan burlar la reconocida voluntad del Constituyente de privilegiar el empleo de la licitación y en especial de la licitación pública. Con base en los razonamientos expuestos en los considerandos anteriores se ha dejado establecida la validez de la existencia del procedimiento de contratación directa en razón de la escasa cuantía, pero ello según se explicó, cuando resulte necesario para proteger y lograr el cumplimiento de los fines públicos, en aquellos casos de excepción en que ello no pueda lograrse a través de la aplicación de los procedimientos ordinarios de concurso. Si se avanza en esa línea de razonamiento se encontrará que no contraviene el sentido de lo constitucionalmente dispuesto, el que la fijación de tales situaciones de excepción pueda hacerse caso por caso, o bien, para grupos completos de casos en los cuales concurra el hecho de tener -todos ellos- una cuantía tal que haga inconveniente o inaplicable los concursos ordinarios, en los términos establecidos en el propio artículo 2 inciso d) de la Ley de la Contratación Administrativa. Entiende la Sala que eso es lo pretendido por el

legislador en el artículo 27 cuestionado, al fijar dentro de los grupos de instituciones, montos o límites por debajo de los cuales se autorizaría el uso de la contratación directa para la realización de contrataciones administrativas. Como se indicó, tal práctica no resulta inconstitucional por sí misma, siempre y cuando se conserve y respete en la fijación de los grupos de casos, la noción de excepción de la contratación directa y los elementos fundamentales que la justifican constitucionalmente.

X.- Un segundo reclamo de los accionantes respecto del artículo 27 es que el legislador autorice a la Contraloría General de la República para que mediante resolución administrativa, pueda actualizar los montos fijados legislativamente con lo cual se lesiona la voluntad del constituyente de que tal fijación de montos sea de naturaleza legal. En este aspecto se acepta y comparte la argumentación de la Contraloría General de la República, en el sentido de que la fijación de montos y determinación de grupos y distribución de cuantías para efectos de la aplicación de los procedimientos de contratación ordinarios, así como la fijación del monto considerado como "escasa cuantía"- se realizó plenamente en su momento por el legislador ordinario, quien en previsión de la segura tendencia a la desnaturalización del parámetro empleado para la distribución en razón de la constante modificación de los precios de las cosas y demás factores relacionados, dispuso un mecanismo para que el órgano de control ejecute una labor de ajuste a tales montos mediante la aplicación de parámetros objetivos. Para la Sala el mecanismo concebido tiene entonces rango legal y la actuación de la Contraloría no es más que la ejecución de tal mandato legal que ha sido suficientemente precisado en sus elementos fundamentales, pues el legislador ha entregado a la Contraloría la realización únicamente de una función perfectamente delimitada que va dirigida específicamente a mantener en el tiempo la intención y fin buscados por el legislador.

XI.- Un tercer reclamo contra el artículo 27 de la Ley de la Contratación Administrativa es el referido a la específica inconstitucionalidad de los montos concretos fijados para la aplicación de los diversos tipos de procesos de contratación, puesto que, en criterio de los accionantes, los límites monetarios establecidos favorecen incuestionablemente a los tipos de procedimiento de contratación distintos de la licitación pública con lo que se irrespeta la voluntad del constituyente. En primer término, debe observarse que para dilucidar este reclamo debemos ubicarnos ya no en el ámbito de las excepciones al sistema de contratación, sino dentro del marco del sistema ordinario de contratación entendido éste según los términos expresados en los considerandos anteriores y en especial los numerados "VI" y "VII". Con esto se quiere decir que, de acuerdo con la lectura de la Constitución Política que se sostiene en esta sentencia, será constitucional no solamente una distribución asimétrica que favorezca el uso de la licitación pública, tal cual sostienen los recurrentes, sino que también será constitucionalmente admisible una distribución que abrigue una distribución más uniforme de los medios de contratación ordinarios a lo largo de toda la escala de cuantías de negocios de manera tal que, sin sacrifico relevante de los principios constitucionales de la contratación administrativa, se provea a la vez la necesaria eficiencia en el quehacer institucional. Dicho esto, para esta Sala solamente sería constitucionalmente incorrecto un sistema del que se logre demostrar que su resultado es hacer primar de forma ostensible y verificable las formas menos garantizadoras del conjunto de principios constitucionales aplicables en esta materia, con la consiguiente desnaturalización del sistema. Hecha la anterior aclaración, concuerda esta Sala con lo expuesto por la Contraloría, en el sentido de que el razonamiento de los accionantes resulta por lo menos insuficiente pues deducen la irrazonabilidad y desproporción del sistema completo, simplemente de los límites establecidos para el primer grupo, lo cual según se demuestra fue el producto de mociones legislativas por lo que no responden a la lógica y filosofía de lo originalmente propuesto, aún cuando, y esto es importante, la propia Contraloría, en las sucesivas fijaciones ha venido paulatinamente logrando dicha proporcionalidad. Agréguese a lo anterior, que –también como lo indica la Contraloría- existe una ausencia de argumentación de peso que logre demostrar el aserto de que los límites actuales producen la precitada desnaturalización del sistema, sin que –por otra parte- tal desnaturalización resulte perceptible de la simple lectura y análisis de los textos, como sí ocurrió en la situación fáctica que dio origen a la sentencia 998-98 sobre este mismo tema que los accionantes citan como ejemplo de la propiedad de su reclamo. Además, y en este último sentido, cabe también tener en cuenta primero que en el esquema en discusión se provee la posibilidad de revisión y ajuste de los límites cuestionados, por parte la Contraloría General de la República, en tanto órgano técnico que en nuestro país ejerce el control del ejercicio de las competencias relacionadas con la contratación administrativa y

segundo, que, incluso, dicha labor de ajuste está concebida que se realice (y así sucede) de forma periódica y con fundamento en datos y estudios recolectados en las propias instituciones por la propia Contraloría, mediante la exigencia de reportes y resúmenes relacionados con su actividad de contratación. De esta manera, un cuestionamiento de los resultados de la puesta en funcionamiento de tales instrumentos legales de contratación, debería también venir sólidamente soportado por una amplia base fáctica que tienda a demostrar que han sido mal empleados o al menos que su resultado pone en riesgo los fundamentos esenciales del sistema de contratación recogidos en la Constitución Política. Al respecto señala acertadamente la Contraloría que la acción resulta ayuna de tales datos de manera que esto, sumado a los razonamientos anteriores hacen que lo correcta sea declarar sin lugar la acción de inconstitucionalidad, al no determinarse dentro de este procedimiento infracción constitucional que deba remediarse". (Sala Constitucional, voto 13910-2005, de las 15:04 horas del 11 de octubre del 2005).

13. Contratación administrativa. Constitucionalidad del art. 85 del Reglamento.

"Indican los accionantes que dicha norma no tiene ningún asidero legal pues no existe la necesaria norma correlativa en la Ley de la Contratación Administrativa, con lo cual se está creando excepciones a los procedimientos licitatorios con clara infracción del principio de reserva legal. En criterio de la Sala, lo dispuesto por el artículo cuestionado tiene suficiente respaldo en el propio texto de los artículos 2 inciso d y 80, ambos de la Ley de la Contratación Administrativa, que señalan:
(…)
De la lectura de los anteriores textos no se requiere mayor elaboración para desvirtuar los alegatos de los accionantes en cuanto se reclamó la violación de los límites y alcances de la potestad reglamentaria, pues se logra comprobar que contrario a lo que se afirma sí existe una clara base legal para lo dispuesto en el artículo 85 que, como se indica, resulta casi una copia del numeral 80 de la Ley. Pero además, se resulta oportuno señalar que la idea de un tratamiento distinto del ordinario frente a situaciones excepcionales, no tiene nada de novedoso ni extraño y que aparece incluso recogido (aunque para otros supuestos) en nuestra Constitución Política, la cual en el numeral 180 señala que:
(…)
Se trataría entonces de situaciones claramente excepcionales que la sentencia número 3410-1992 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del diez de noviembre de mil novecientos noventa y dos, tuvo ocasión de definir como:
*"…manifestaciones de lo que se conoce en la doctrina del Derecho Público como "**estado de necesidad y urgencia", en virtud del principio "salus populi suprema lex est", entendiendo que el bien jurídico más débil (la conservación del orden normal de competencias legislativas) debe ceder ante el bien jurídico más fuerte (la conservación del orden jurídico y social, que, en ocasiones, no permite esperar a que se tramite y apruebe una ley);** y en el Derecho Penal, como "estado de necesidad", o sea, "**una situación de peligro para un bien jurídico, que sólo puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico",**. Y es este el mismo sentido del texto del artículo 180 constitucional."*
De este modo, ni el reglamento ni la ley resultan novedosos al reconocer y dejar abierta la posibilidad de excepcionar los procedimientos ordinarios de contratación frente a grupos de situaciones que por su condición:
"*…deben entenderse dentro de la más rancia definición de la fuerza mayor o, a lo sumo, del caso fortuito, es decir, sucesos que provienen de la naturaleza, como los terremotos y las inundaciones, o de la acción del hombre, como tumultos populares, invasiones y guerra, o de la propia condición humana, como las epidemias, eventos que son sorpresivos e imprevisibles, o aunque previsibles, inevitables; (…) de situaciones anormales que no pueden ser controladas, manejadas o dominadas con las medidas ordinarias de que dispone el Gobierno. (Sentencia 3410-1992)*
Por tales motivos no se estima que exista infracción constitucional en tanto la norma secundaria ha respetado el contenido y alcances de la norma legal que le da fundamento y ambas proveen soluciones que son conocidas y admitidas constitucionalmente, por lo que la acción debe desestimarse en este punto". (Sala Constitucional, voto 13910-2005, de las 15:04 horas del 11 de octubre del 2005).

14. Contratación administrativa. Empréstitos. Excepción de legislación patria. Sometimiento constitucional.

"... de la misma manera, mutatis mutandi, la aprobación que la Asamblea Legislativa dé a los empréstitos y otros convenidos que se relacionen con el crédito público, de conformidad con el artículo 121 inciso 15 de la Constitución, no les

altera su naturaleza administrativo-contractual, ni les exime de su régimen jurídico-administrativo, ni por ende, les confiere el carácter de leyes, aunque sí lo tenga la que los aprueba en sí. Es evidente que tal aprobación legislativa corresponde más bien a una función tutelar, en ejercicio de un control político sobre el endeudamiento del Estado, que fue una de las preocupaciones del constituyente de 1949, de allí también la exigencia de una votación calificada para el endeudamiento externo. Asimismo esa tutela legislativa, hace posible que en la ley aprobatoria del contrato se adopten normas que faciliten su ejecución, garanticen su cumplimiento o regulen extremos de su vigencia interna, tales como exenciones tributarias para los fondos del préstamo o para los bienes u obras que financia, garantías de solvencia institucional, administrativa y financiera, necesarias sobre todo por la imposibilidad de otorgarlas reales o de obviar la inembargabilidad de los bienes públicos, seguridades respecto de la liquidez y transferencia de pagos -por ejemplo, contra medidas de inconvertibilidad o respecto de los llamados 'riesgos políticos', que no tiene el acreedor por qué asumir y que antes que asumirlas le llevaría a negar el crédito. VIII.-Consecuencia de todo lo anterior es, ante todo, la de que los contratos de préstamo no pueden significar compromisos de ejercer o no ejercer el poder público en sí mismo, ni modificar o imponer la modificación de la legislación interna del país deudor en forma permanente, ni mucho menos, establecer condiciones que atenten contra el orden público de ese país. Sin embargo, es universalmente aceptado que en esos meros contratos públicos se pueda excepcionar la aplicación de determinadas leyes u otras normas a la materia del contrato, razón por la cual precisamente deben ser 'aprobados' por el poder legislativo, sin que nada de ello los convierta en tratados o en leyes en sí, pero tampoco que los haga inválidos o ineficaces, siempre que tales excepciones sean temporales y razonablemente adecuadas al objeto del contrato, de manera que la desaplicación o excepción de la legislación común tiene como límites, no sólamente la Constitución, lo cual es de principio, sino también aquéllas normas o principios que correspondan al orden público en su sentido específico. IX.- En cuanto al contenido del proyecto consultado, la Sala considera que ninguna de las disposiciones del empréstito o del proyecto de ley incurre en los vicios o excesos de constitucionalidad que motivaron la consulta, por lo cual no encuentra obstáculo constitucional para su aprobación legislativa. En general, no se trata en modo alguno de derogar disposiciones de la Ley de Administración Financiera de la República o de otra legislación nacional, sino, a lo sumo, de exceptuarlas moderadamente y dentro de límites de razonabilidad de rango típicamente constitucional, en función y para los fines concretos de un contrato de préstamo sometido a la aprobación legislativa precisamente con ese objeto, excepciones ninguna de las cuales se considera fundamental, y mediante normas que no difieren sustancialmente de las de la legislación general, sino que tienden tan sólo a adaptarla a la naturaleza del empréstito sin el cual no sería posible la realización de las obras que con él se pretende financiar, así como al derecho que naturalmente tiene el acreedor de pedir determinadas condiciones para garantizarse la correcta aplicación e inversión de sus fondos, así como, en el caso concreto del Banco Interamericano, para dar cumplimiento a sus propias exigencias legales o reglamentarias, como institución bancaria internacional ..." (Sala Constitucional, Voto 1027-90, de las).

15. Contratación administrativa. Empréstito. Preferencia por empresas del país del prestamista. Condiciones.

"...la imposición de una determinada procedencia -en este caso, bienes y servicios españoles- para los productos que se importen con los fondos provenientes de un empréstito, resulta legítimo y no es inconstitucional, siempre y cuando no se excluya a empresas nacionales que pudiesen proveer servicios y productos equivalentes en el país. En el presente caso, la Sala observa que la Caja Costarricense de Seguro Social y el Banco Bilbao Vizcaya, han convenido la suscripción de un contrato por un importe de Dólares Usa 40.000.000,00, cuyo objeto es el suministro de equipo médico para el Programa Nacional de Renovación, Actualización y Fortalecimiento del Sistema Hospitalario Nacional de Costa Rica, a ser llevado a cabo por el acreditado (expositivo I del Convenio de Financiación entre la C.C.S.S. y el Banco Bilbao Vizcaya, S.A., folio 339). Efectivamente, de las cláusulas 2.3. y 6.1. se desprende que el crédito será destinado exclusivamente al pago por parte del Banco (Bilbao Vizcaya) al SUMINISTRADOR (empresa o empresas españolas suministradoras de los bienes y/o servicios a ser financiados parcialmente con los recursos del CREDITO. Cláusula Primera del Convenio). A juicio de la Sala, la cláusula 2.3. no es contraria al Derecho de la Constitución en la medida en que se aplique exclusivamente a bienes o servicios de importación, de manera que, en caso de

que haya empresas costarricenses que ofrezcan bienes y servicios originados en Costa Rica, equivalentes a los que ofrecen empresas españolas, en condiciones más ventajosas para la Caja Costarricense de Seguro Social , puedan participar en los concursos en condiciones de igualdad con las de origen español, y en su caso, ser adjudicadas, aunque la contratación no pueda financiarse con los fondos emprestados, y así debe advertirse en la ley de aprobación. La Sala observa que el artículo 8 del proyecto de ley consultado dispone que la Caja deberá vigilar que los precios, calidades y demás extremos de la contratación de bienes y servicios españoles sean competitivos con los originarios de otras naciones, lo que implica que no se está obligando a adquirir a toda costa los productos provenientes de esa nación, sino que para efectuar las contrataciones, deberá observar los principios de eficiencia, igualdad, libre competencia y publicidad que rigen la contratación administrativa. / Además de las consideraciones anteriores es preciso señalar que según se desprende de la documentación que consta en el expediente legislativo Nº12834 -folios 154 al 166- los bienes que se pretende adquirir con los fondos provenientes del crédito son en su gran mayoría equipos médicos que no son producidos en el país, por lo que en el presente caso no es evidente -como sí lo era en el caso resuelto en la sentencia citada supra (Voto Nº1559-93) que las empresas costarricenses estarán en desventaja. / Finalmente, en lo que se refiere a las cláusulas 2.4. y 6.1. del Convenio de Financiación entre la C.C.S.S. y el Banco Bilbao Vizcaya, para la Sala resulta importante indicar que no es posible entender que si hay fondos de contrapartida suministrados por la C.C.S.S., éstos tengan que utilizarse en su totalidad en la adquisición de bienes y servicios de origen español, lo cual significa que todos los bienes y servicios que se utilizarán en el proyecto serían de importación o de empresas españolas que vinieran a domiciliarse en Costa Rica. Si los empréstitos no financian la totalidad del proyecto, y la Caja Costarricense de Seguro Social tiene que aportar el resto del dinero en fondos de contrapartida, no es imaginable suponer que los prestamistas españoles pretendan impedir que por lo menos con estos últimos se financien los de origen local, de manera que hemos de suponer que las cláusulas 2.4. y 6.1. del convenio con el Banco Bilbao Vizcaya no pueden interpretarse en su sentido literal, sino en el que los fondos de contrapartida que han de ser suministrados por la Caja Costarricense de Seguro Social en su condición de 'acreditado' se utilizarán indistintamente para financiar la compra de bienes o servicios de origen español o costarricense en condiciones de igualdad..." . (Sala Constitucional, Voto 3375-97 de las 16:03 horas del 18 de junio de 1997).

16. Contratación administrativa. Declaratoria de emergencia. Excepción de contratación directa. Temporalidad.

"XXIX- Pero en lo que se refiere a los actos, contratos y medidas que deba adotar el Poder Ejecutivo directamente o la Comisión Nacional de Emergencia, frente a un estado de necesidad y urgencia, originado en fenómenos naturales o en hechos del hombre, bajo las previsiones del artículo 180 de la Constitución Política y la interpretación contenida en esta Sentencia, se pueden disponer por el Poder Ejecutivo las medidas extraordinarias, a reserva de rendir, luego, las cuentas que demandan las leyes de control económico, jurídico y fiscal. Desde luego, lo anterior no implica que el Poder Ejecutivo o la Comisión Nacional de Emergencia, queden limitados a sólo empreder actos materiales y celebrar los contratos inmediatos a la ocurrencia del evento del evento; el régimen de excepción debe entender comprensivo de toda la actividad administrativa necesaria, sin limitación temporal, para resolver las imperiosas necesidades de las personas y la protección de los bienes, cuando exista, inequívocamente, el exigido nexo de causalidad entre el suceso que provoca el estado de "necesidad y urgencia" y los daños efectivamente provocados. Desde luego que todo lo dicho implica, que la razonabilidad del dimensionamiento de los efectos de esta inconstitucionalidad, impone a la Sala entender que una declaratoria de "emergencia nacional" o de un "estado de necesidad y urgencia", necesariamente, se resuelve en al menos tres etapas: la fase crítica (...); la fase intermedia (...) y por último, la fase de conclusión (...)" (Sala Constitucional, Voto 3410-92).

17. Contratación administrativa. Servicios profesionales. Alcances del 182 constitucional.

"II.- ARTICULO 182 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES. Aducen los recurrentes que a tenor del ordinal 182 de la Constitución Política, resulta inadmisible que para prestar un servicio público se contraten servicios profesionales y, que, precisamente, por ese motivo no se incluyó este último tipo contractual en ese precepto constitucional. Sobre este particular, es menester indicar que la enunciación de los contratos administrativos que formula el constituyente en la

norma de marras no es taxativa o numerus clausus. En efecto, el constituyente originario hace referencia al contrato de concesión de obra pública, de suministro, de venta y arrendamiento de bienes, sin embargo, la tipología de los contratos administrativos no se agota en estas modalidades, puesto que, existen otras como, por ejemplo, la concesión para la gestión de un servicio público y la contratación de servicios profesionales. Incluso, modernamente se admite la posibilidad que las administraciones públicas puedan concertar contratos atípicos, esto es, aquellos que no tienen una previsión normativa específica. En este respecto, la Ley de la Contratación Administrativa, en su numeral 55, al prever los "Tipos abiertos", indicó con meridiana claridad que "Los tipos de contratación regulados en este capítulo no excluyen la posibilidad para la Administración de definir, reglamentariamente, cualquier otro tipo contractual que contribuya a satisfacer el interés general, dentro del marco general y los procedimientos ordinarios fijados en esta Ley", norma que es reiterada por el Reglamento a la ley en su artículo 66. Conforme con una interpretación sistemática y finalista de la norma constitucional no se puede arribar a la conclusión de los recurrentes, lo que si resulta jurídicamente admisible, a partir de tal exégesis, es concluir que los contratos de obra pública, suministro de bienes, venta y arrendamiento de bienes siempre se deben formar y perfeccionar previa observancia del procedimiento de licitación". (Sala Constitucional. Voto 2003-06321, de las 14:13 horas del 3 de Julio del 2003).

18. Contratación administrativa. Idoneidad en el contratista.

"III.- INIDONEIDAD DE LA LICITACIÓN PARA CONTRATAR SERVICIOS MEDICOS. Los impugnantes sostienen que la licitación no es un medio idóneo para la contratación de servicios médicos para atender a los beneficiarios de los seguros obligatorios de tránsito y riesgos profesionales, puesto que, se toma en consideración, en su criterio, únicamente, el menor precio con lo que se ignoran los antecedentes y los atestados de cada profesional. En la doctrina de la contratación administrativa se encuentra suficiente y pacíficamente establecido que la administración pública contratante, al momento de calificar las ofertas propuestas por los diversos oferentes que han concurrido, deben ponderar no solo los aspectos financieros sino también los técnicos, de modo que la adjudicación recaiga en la mejor oferta, la cual es aquella que guarda un equilibrio entre sendos factores y no necesariamente la oferta financieramente más barata o cómoda para la administración. Debe tomarse en consideración que el propio legislador en el artículo 66 de la Ley de la Contratación Administrativa recogió tales criterios al indicar que "Las condiciones personales, profesionales o empresariales de los participantes determinarán la adjudicación. El precio no constituirá el único factor determinante para comparar las ofertas", con lo cual queda claro que para adjudicar este tipo de contrato resulta de vital importancia la idoneidad del oferente en vista de los servicios especializados –profesionales, científicos o técnicos- que está llamado a brindar". (Sala Constitucional. Voto 2003-06321, de las 14:13 horas del 3 de Julio del 2003).

19. Contratación administrativa. Servicios profesionales. Posibilidad de contratarlos.

"IV.- ARTÍCULOS 191 Y 192 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. En criterio de los gestionantes para prestar un servicio público es preciso que la administración pública respectiva haya contratado previamente, por vía del concurso de antecedentes y oposiciones, a los empleados o funcionarios públicos respectivos. En ese respecto, conviene aclarar que el imperativo constitucional es que las organizaciones administrativas, en cuanto serviciales, brinden sus prestaciones positivas de forma eficiente, eficaz y célere cumpliendo con los estándares de calidad y de rendimiento que demandan los usuarios de los servicios públicos (artículos 11, párrafo 2°, y 140, inciso 8, de la Constitución Política), para el cumplimiento de tales propósitos los órganos y entes públicos pueden gestionar de forma directa los servicios públicos o indirectamente a través de la figura del concesionario. En la hipótesis de prestar directamente el servicio público, las administraciones públicas bien pueden contratar personal con idoneidad comprobada a través de los concursos de antecedentes u oposiciones, procedimiento de contratación que, por cierto, está excluido de la órbita de aplicación de la Ley de Contratación Administrativa (el artículo 2°, párrafo 2°, inciso 1, al disponer que quedan fueran de su alcance "Las relaciones de empleo") al regirse por las normas estatutarias específicas o bien, cuando las circunstancias lo impongan, contratar servicios profesionales a través de los procedimientos de licitación. De lo anterior se desprende que los procedimientos de contratación y los tipos

contractuales son un instrumento para prestar o brindar el servicio público y, sobre todo, para la satisfacción de las necesidades generales o colectivas que justifican su creación y existencia, por lo que no son un fin en sí mismos. Las administraciones públicas se pueden ver compelidas a contratar servicios profesionales, por diversas razones tales como la inopia de personal con conocimientos profesionales, técnicos o científicos especializados dentro los cuerpos administrativos, la satisfacción de necesidades de carácter transitorio o la prestación de servicios accesorios o complementarios al giro principal. La autonomía administrativa consagrada en el ordinal 188 de la Constitución Política, entendida como la potestad de disponer libremente, sin sujeción a ningún otro ente público, de los recursos humanos, materiales y financieros por parte de un ente público menor –llámese institución autónoma o semiautónoma- para el cumplimiento de sus cometidos y fines, es un valladar jurídico que impide obligarles a contratar nuevos funcionarios o servidores públicos, puesto que, cada ente público puede tener razones fundadas para no querer o no poder vincularlos a su organización administrativa, como puede ser no contar con el recurso humano preparado, ser imposible su preparación o muy cuantiosa su contratación como funcionarios públicos a medio o tiempo completo, sobre todo, si se trata del desempeño de funciones especializadas y no administrativas u operativas ordinarias. El Derecho de la Constitución no impide que las administraciones públicas contraten servicios profesionales para el cumplimiento de las funciones que les encarga el ordenamiento jurídico, la única condición que surge de la aplicación del principio de razonabilidad es que tales servicios no puedan ser prestados por los funcionarios o servidores de planta u ordinarios. Consecuentemente, no resulta válido sostener que los servicios profesionales se contratan para que le sean prestados a la organización administrativa y no a los usuarios de un servicio público".(Sala Constitucional. Voto 2003-06321, de las 14:13 horas del 3 de Julio del 2003).

20. Contratación administrativa. Posibilidad de emitir jurisprudencia.

"Los criterios utilizados por esta Sala en vía de amparo sobre materia de contratación administrativa son coincidentes en preservar para la Contraloría General de la República el ejercicio de sus atribuciones constitucionales para intervenir en esa materia. En lo fundamental, la Sala ha establecido en su jurisprudencia, que se trata de un bloque normativo que se despliega gradualmente desde la Constitución Política, pasando por la legislación ordinaria, en relación al cual el papel competencial que ostenta la Contraloría General de la República es especialmente considerado, pues a la vez que tiene la posibilidad de emitir disposiciones generales sobre la materia, también ha ido perfilando su propia jurisprudencia a través del análisis de casos concretos. Cualquier discrepancia en relación a lo que el ente Contralor decida, debe se discutido en la vía legalmente prevista y no en esta, excepcional y sumaria del amparo". (Sala Constitucional, Voto 02217-99 de las 15:12 horas del 24 de marzo de 1999).

21. Contratación administrativa. Posibilidad de actuar de oficio en la revisión de adjudicaciones.

"Finalmente, en cuanto a que no obstante no estar legitimado el apelante, según criterio de la propia Dirección de Contratación Administrativa recurrida, entró a conocer uno de los aspectos cuestionados, se ha explicado a la Sala que se ha obrado así por virtud de la autorización que otorga a la Contraloría General de la República el artículo 28 de su ley orgánica, norma que, dada la implicación de importantes intereses para la sana administración financiera, les permite actuar inclusive de oficio en la revisión de actos de adjudicación dictados por la administración activa". (Sala Constitucional, Voto 02217-99 de las 15:12 del 24 de marzo de 1999).

22. Contratación administrativa. Facultad de autorizar contrataciones directas.

"Antes bien, el ejercicio de esa facultad se encuentran atada no sólo a los múltiples principios generales que se derivan del artículo 182 de la Constitución, según lo ha desarrollado la jurisprudencia de esta Sala, sino también a las normas legales y reglamentarias que se encargan de delinear esta posibilidad". (Sala Constitucional, Voto 02660-01 de las 15:24 horas del 4 de abril de 2001).

23. Contratación administrativa. Actos propios. Adjudicación. Derechos subjetivos.

"2.- Sobre la aplicación del principio de los actos propios, en materia de contratos administrativos. Rescisión de contratos como forma válida de dejarlos sin efecto: Conforme el principio de los actos propios o "prohibición de venire contra

propium factum", reconocido por los artículos 11 y 34 constitucionales, a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido, que confieran derechos subjetivos. Así, éste órgano ha sostenido: "los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos con el fin de poder exigir mayores garantías procedimentales. La Administración al emitir un acto y con posterioridad a emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido. La única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado. (...) En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, los ha omitido del todo, como se evidencia en el presente caso que ocurrió, el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad, la invalidez del acto. Por consiguiente, lo que procede es declarar con lugar el recurso por existir violación del principio de los actos propios y del debido proceso." (vid en el mismo sentido las sentencias número 1850-90, 3171-92, 2754-93, 4596-93, 2186-94 y 899-95)". (Sala Constitucional, Voto 9048-2001, de las 10:28 horas del 7 de setiembre del 2001).

24. **Contratación administrativa. Autorización para contrataciones directas no implica coadministrar.**

"De lo anterior se desprende que en esos casos la Contraloría no tiene la iniciativa, no determina la necesidad ni la oportunidad de los criterios con que se pretende hacerle frente a ésta, de ahí que no pueda decirse que está ejerciendo una coadministración. En el acto de aprobación de este tipo de solicitudes, lo que fiscaliza es que efectivamente se esté frente a un caso concreto que presenta características de excepción que no permite alcanzar la satisfacción del fin público mediante la realización de un procedimiento ordinario concursal, y que tampoco encaja en uno de los supuestos ya previstos expresamente en la normativa sobre la materia. Desde esa perspectiva, y teniendo presente las reflexiones sobre la naturaleza y el papel de la Contraloría que fueron comentadas líneas atrás, debe concluirse que este control previo mediante la aprobación de la solicitud, lejos de vulnerar el orden constitucional, se convierte en un mecanismo para garantizar que la Administración no se excepcione ilegítimamente de los procedimientos ordinarios que deben ser la regla en las negociaciones contractuales del Estado, según el principio constitucional, pero sin cerrar normativamente la posibilidad de valorar determinados casos concretos que, aunque razonablemente pueden requerir de una contratación directa, no pueden ser previstos en normas generales". (Sala Constitucional, Voto 02660-01 de las 15:24 horas del 4 de abril de 2001).

25. **Contratación administrativa. Vigilancia en manejo de fondos públicos e intervención en licitaciones.**

"Es pues, con fundamento en lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 183 de la Constitución Política, en tanto crea este órgano como "*institución auxiliar de la Asamblea Legislativa"*, encargado de la fiscalización y "*vigilancia de la Hacienda Pública"*, función que se concreta en la verificación de la correcta utilización de los fondos públicos, y en lo dispuesto en los artículos 2 y 3 inciso k) de la Ley Orgánica de la Contraloría número 1253, de veintitrés de diciembre de mil novecientos cincuenta, como en los 1, y 11, 12, el Título II (que comprende los 17, 18, 20, 21, 22) de la Ley Orgánica de la Contraloría vigente (número 7428, de veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y cuatro), que se le confieren a esta institución la especial competencia para ejercer funciones de vigilancia en el manejo de los fondos públicos y en la gestión financiera de los empleados públicos, y específicamente para intervenir en las licitaciones (contratación administrativa), como se indicó en sentencia número 2632-95, de las dieciséis horas seis minutos del veintitrés de mayo de mil novecientos noventa y cinco." (Sala Constitucional, Voto 05947-98 de las 14:32 horas del 19 de agosto de 1998).

26. **Contratación administrativa. Control. Contratación administrativa.**

"(...) de manera que la Contraloría, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico -según se anotó anteriormente-, se encarga de ejercer un control financiero y de legalidad en el manejo de los fondos públicos, que comprende las diversas operaciones de ejecución del presupuesto del Estado, control que consiste en fiscalizar la coincidencia entre la acción administrativa financiera y la norma jurídica, por lo que, como lógica consecuencia, no escapa a este control de la

Contraloría, la actividad referente a la contratación administrativa, según lo indicado por esta Sala en sentencia número 2398-91, de las quince horas veinte minutos del trece de noviembre de mil novecientos noventa y uno". (Sala Constitucional, Voto 05947-98 de las 14:32 horas del 19 de agosto de 1998).

27. Contratación administrativa. Tipos de Controles.

"De manera que es necesaria, en todo el procedimiento de la contratación administrativa, cuando menos, la verificación de los siguientes controles: el jurídico, para comprobar que ninguna entidad o funcionario realice acto alguno o asuma conductas que transgredan la Ley, realizado mediante la verificación de la existencia previa de recursos económicos; el contable, que es el examen o juzgamiento de las cuentas de las dependencias y de los funcionarios que tienen a su cargo de la administración de fondos y bienes del Estado, que deriva de la revisión constante y sistemática de todas las operaciones que afectan los créditos presupuestarios aprobados por la Asamblea Legislativa o la Contraloría, a fin de que los gastos tengan su respaldo financiero y se ajusten a la clasificación establecida, realizado por las oficinas de control de presupuesto y contabilidad de cada ente o institución contratante; el financiero, que consiste en la fiscalización de la correcta percepción de ingresos y de la legalidad del gasto público, de competencia de las propias oficinas financieras de las instituciones, la Tesorería Nacional, la Oficina de Presupuesto, y la Contraloría General de la República; y el control económico o de resultados, que se realiza sobre la eficiencia y eficacia de la gestión financiera, es decir, sobre los resultados de dicha gestión, la determinación del cumplimiento de las metas establecidas y el aprovechamiento óptimo de los recursos, control que se lleva a cabo muy parcialmente por parte de las instituciones y no se ha concebido como un efectivo instrumento para el desarrollo gerencial e institucional." (Sentencia número 998-98, de las once horas con treinta minutos del dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho)" (Sala Constitucional, Voto 99-01237 de las 10:45 horas del 19 de febrero de 1999).

28. Contratación administrativa. Control de legalidad. Competencia. Omisión de cumplimiento.

"En cuanto al primer término, es menester indicarle a los petentes que la declaratoria de ilegalidad de un contrato o de actos derivados de contratos suscritos entre los órganos de la Administración y los particulares, corresponde en forma exclusiva a la Contraloría General de la República, como órgano fiscalizador de la Hacienda Pública que es, según lo establece el artículo 183 y 184 inciso 1) de la Constitución Política. De tal forma que será al ente Contralor a quien le corresponderá determinar la legalidad o no de los giros hechos por la Comisión Nacional de Emergencias a la empresa Tradesa, S.A., y de existir irregularidades, establecer las responsabilidades del caso. Ello es así, por cuanto este Tribunal carece de competencia material y funcional para decidir sobre este tipo de asuntos. / I.- Por otra parte, si la Contraloría, no obstante conocer de una irregularidad en la disposición de los fondos públicos, omite cumplir con las funciones de fiscalización que constitucional y legalmente le han sido impuestas, ello no se conforma en una violación a derecho fundamental alguno de los petentes, y por ende su conocimiento tampoco compete a este Tribunal, sino que será en las vías que legalmente se encuentran previstas para este tipo de omisiones e incumplimientos, donde se deberá discutir si la Contraloría General de la República ha incurrido o no en las faltas que los recurrentes indican en su memorial inicial. Igual suerte correrá el recurso en relación con la Dirección de Gestión y Asesoría Jurídica de la Contraloría General de la República". (Sala Constitucional, Voto 01634-00 de las 13:06 horas del 18 de febrero del 2000).

29. **Contratación administrativa. Atribuciones exclusivas.**

"Esta Sala ha sostenido a lo largo de su jurisprudencia una cuestión de principio, en el sentido de que a la Contraloría General de la República ha de concedérsele el necesario espacio para ejercer sus competencias constitucionales y legales. Como una cuestión derivada de la anterior, invariablemente se ha indicado que la Sala Constitucional no puede convertirse en un mecanismo de control del que a su vez ejerce la Contraloría en materia de contratación administrativa. Ciertamente, existen principios constitucionales que informan, y de manera muy decisiva, esta materia, pero no puede admitirse que las discrepancias con lo que haya resuelto la Contraloría, deban ser dirimidas ante esta Sala, pues las incidencias y decisiones que se tomen en un procedimiento licitatorio han de ser conducidas a través de los mecanismos ordinarios previstos para ello, primero en sede administrativa y,

eventualmente, en la jurisdicción contencioso administrativa que, como también lo ha declarado nuestra jurisprudencia, tiene asiento en la Constitución Política (artículos 49 y 153).” (Sala Constitucional, Voto 5337-2001 de las 16:17 horas del 19 de junio del 2001).

30. Contratación administrativa. Competencia.

“III.- Sobre la procedencia de la pretensión alegada en autos. Como ya se ha expuesto anteriormente en la jurisprudencia de la Sala, "…*conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de Administración Financiera de la República y Reglamento de la Contratación Administrativa, corresponde a la Contraloría General, ejercer las funciones de fiscalización y control en todo lo que concierne a los procedimientos de contratación administrativa…*" (Sentencia 2398-91 de las quince horas veinte minutos del trece de noviembre de mil novecientos noventa y uno) y, ahondando en ello, se ha sostenido que"…*es importante aclarar que si bien la Sala está obligada a velar por el respeto de los derechos constitucionales, no puede ni debe suplantar en su función, a las vías ordinarias, –también con amparo constitucional–, creadas específicamente para la resolución de ciertas materias*…" (Voto 1691-90 de las quince horas y cuarenta y dos minutos del veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa)”. (Sala Constitucional, Voto 04352-2000 de las 10:39 horas del 24 de mayo del 2001).

31. Contratación administrativa. Competencia.

“I.- Esta Sala respecto de hechos similares a los aquí impugnados, en sentencia número 2001-05337, de las dieciséis horas con diecisiete minutos del diecinueve de junio del dos mil uno, en lo que interesa consideró: / “…III. PRECEDENTES SOBRE EL PAPEL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SUS EXCLUSIVAS ATRIBUCIONES. Esta Sala ha sostenido a lo largo de su jurisprudencia una cuestión de principio, en el sentido de que a la Contraloría General de la República ha de concedérsele el necesario espacio para ejercer sus competencias constitucionales y legales... (Sala Constitucional, Voto 2003-02406 de las 9:20 horas del 29 de marzo del 2003).

32. Contratación administrativa. Artículo 182 de la Constitución. Derivaciones.

"...primero: en el artículo 182 de la Constitución Política, se enuncia la primera obligación constitucional en materia de contratación administrativa, en virtud del cual, toda contratación que celebre el Estado debe tramitarse por medio del procedimiento de la licitación; / segundo: que el constituyente optó por el procedimiento de la licitación, por considerarlo el mecanismo más apto para el control de la hacienda pública y del correcto uso de los recursos financieros del Estado, con la finalidad de promover una sana administración de los fondos públicos; / tercero: la licitación constituye el medio idóneo para la selección del cocontratante de la Administración, por ser un procedimiento de garantía del interés público, cuya publicidad garantiza una efectiva participación de todos los interesados, para que la Administración seleccione la mejor opción para la satisfacción del interés público; / cuarto: por licitación debe entenderse el mecanismo, modalidad, medio o conjunto de principios a los que debe sujetarse el Estado -en el sentido más amplio-, para poder realizar su actividad de contratación, por cuanto en ella se dan cumplimiento los principios constitucionales que informan la contratación administrativa: libre concurrencia, igualdad de trato entre todos los potenciales oferentes, publicidad, legalidad o transparencia de los procedimientos, seguridad jurídica, formalismo de los procedimientos licitatorios, equilibrio de intereses, principio de buena fe, mutualidad del contrato, y control de los procedimientos a cargo y en última realizado directamente por la Contraloría General de la República; / quinto: del principio «toda contratación administrativa se hará por el procedimiento de la licitación», contenida en el artículo 182 de la Constitución Política, derivan con rango constitucional, todos los principios de derecho público que informan la contratación administrativa, en la medida en que resulten razonables y proporcionados a los fines que se persiguen; / sexto: el sistema de contratación administrativa está conformado por los principios constitucionales que emanan de la propia Constitución, y como complemento, por el sistema de control ejercido directamente por el órgano constitucional encargado y vigilancia de la hacienda pública, -Contraloría General de la República, según se dispone en los artículos 183 y 184 constitucionales-, que se establece como garantía de la correcta utilización de los fondos públicos en aras de la satisfacción del interés público. / sétimo:

la obligación constitucional que deriva del artículo 182 de la Carta Fundamental comprende toda la actividad contractual del Estado; por lo que no puede distinguirse para exceptuarse en el tipo de contrato a realizar -de servicios, ejecución de obras, ventas o arrendamientos de bienes, compras- o en razón de la materia de que se trate; / octavo: el constituyente definió que el procedimiento más apto para realizar la contratación administrativa sería la licitación pública, y reservó la licitación privada únicamente para las contrataciones cuantitativa y cualitativamente menores". / Al constituirse en un principio esencial –y, además, constitucional- de la contratación administrativa el sistema de control ejercido directa y exclusivamente por la Contraloría General de la República, órgano constitucional encargado de la vigilancia de la hacienda pública, es que con anterioridad, este Tribunal Constitucional determinó la competencia en esta materia a dicho órgano, para que diseñara los diversos mecanismos para efectuar el control –o refrendo- de la contratación administrativa". (Sala Constitucional, Voto 2000-3027, de las 9:03 horas del 14 de abril del 2000).

33. Contratación administrativa. Discusión de legalidad.

"(…) Cabe indicar, en primer lugar, que en lo tocante al tema de concursos en general, ya sea para optar a un cargo público –como en este caso- o en materia de contratación administrativa, esta Sala ha sostenido reiteradamente que no le compete examinar si se han cumplido –por parte de los participantes- los requisitos establecidos al efecto, o si la puntuación obtenida por estos ha sido en estricta conformidad con los atestados o con lo previsto en la ley o reglamento respectivo, ni, en general, revisar la decisión que los órganos competentes tomen sobre el particular, en ejercicio de las facultades discrecionales con que cuentan para ello, pues la disconformidad que se suscite en torno a la decisión comporta un conflicto de legalidad ordinaria que procede ser revisada en la propia sede administrativa o, en su defecto, en la vía jurisdiccional correspondiente, por agotamiento de la fase anterior. Máxime que revisar tal determinación en esta jurisdicción implica analizar los criterios técnicos empleados por el órgano competente para tomarla, lo cual excede la naturaleza y los fines del amparo. Por ello, la disconformidad del recurrente con la puntuación obtenida o con los criterios aplicados para ello procede analizarse en las vías antes indicadas." (Sala Constitucional, Voto 2001-13042 de las 15:25 horas del 19 de diciembre de 2001, citado a su vez en Voto 2002-7035 de las 14:58 horas del 16 de julio de 2002).

34. Contratación administrativa. Reglas Especiales.

"No obstante, como también lo advirtió este Tribunal en la misma ocasión, es válido para el legislador disponer reglas especiales, dentro del sistema general de contratación, que resulten razonables y proporcionadas, como, en el caso presente, por tratarse de empresas públicas prestadoras de los servicios de electricidad y telecomunicaciones, así como en lo que se refiere al uso racional de bienes del patrimonio nacional y del demanio público afectos a los mismos, pero no su exclusión general ni la autorización al Poder Ejecutivo, al Instituto o a las propias empresas para hacerlo mediante reglamentos ejecutivos, autónomos o de servicio, todo lo cual viola los principios de legalidad, de reserva de ley y de seguridad jurídica, degrada el orden jerárquico de las fuentes del Derecho, y produce la deslegalización del Derecho creado, justamente, para procurar la satisfacción de los fines y cometidos públicos establecidos por el propio Derecho de la Constitución, a fin de garantizar la interdicción de la arbitrariedad, tanto para el controlado, cuanto para el propio contralor. Consecuentemente, resultan inconstitucionales los artículos 40 y 47 del proyecto de reforma al Instituto Costarricense de Electricidad, así como el 181 del Libro Cuarto del proyecto consultado. (Sala Constitucional, Voto 03220-2000, de las 10:30 horas del 18 de abril del 2000; tiene voto salvado de Piza Escalante).

35. Contratación administrativa. Garantía de participación.

"(...) se incurrió en un error, al determinar que el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley de la Contratación Administrativa resulta inconstitucional en su totalidad, por cuanto, en los Considerandos XVI. y XXX. de esa sentencia, claramente se indicó que la inconstitucionalidad de esta norma se refiere únicamente en cuanto se admite la legitimación de la oferta con la simple aceptación de la garantía, contenido que se regula específicamente en su frase inicial, sea la que textualmente dice "La oferta se legitimará por la garantía de participación aceptada por la Administración. Una vez admitida la garantía,". (Sala Constitucional, Voto 00565-I-98 de las 8:30 horas del 18 de setiembre de 1998).

36. Contratación administrativa. Firmeza del acto. Adjudicación.

"(...) Asimismo, también incurrió en error esta Sala, al incluir en el Por tanto de la sentencia que se adiciona y aclara, como inconstitucional, el artículo 59.11 del Reglamento de la Contratación Administrativa, por cuanto en el Considerando XVIII. de la misma, claramente se determinó que la misma no resultaba contraria al orden constitucional, sino que más bien debía interpretarse conforme se indicó: (...) En virtud de lo anterior, es que el término "firmeza" contenido en el artículo 59.11 del Reglamento debe ser entendido de manera tal que no obstaculice ni impida la impugnación de la adjudicación en las licitaciones por registro en la vía administrativa, en aplicación de los artículos 39 y 41 de la Constitución Política y los principios que integran el debido proceso". (Sala Constitucional, Voto 00565-I-98 de las 8:30 horas del 18 de setiembre de 1998).

37. Contratación administrativa. Degradación de procedimiento. Autorización.

"Aún cuando en el Considerando XV. de la sentencia que se adiciona y aclara, se determinó que el artículo 30 de la Ley de la Contratación Administrativa no resulta inconstitucional, en tanto la posibilidad para "aliviar" los procedimientos proceda únicamente con autorización previa de la Contraloría General de la República, no se indicó en el Por tanto de esa sentencia. (...)".(Sala Constitucional, Voto 00565-I-98 de las 8:30 horas del 18 de setiembre de 1998).

38. Contratación administrativa. Subsanación de ofertas.

"Asimismo, tampoco se registró en el Por tanto de la sentencia adicionada y aclarada la interpretación que se dio respecto del artículo 4.4 del Reglamento General de la Contratación Administrativa, decreto ejecutivo número 25.038-H, de siete de marzo de mil novecientos noventa y seis, en cuanto se indicó que la posibilidad que se confiere a la Administración para solicitar la subsanación de vicios formales, es únicamente respecto de los vicios formales no esenciales; como se indicó: (...) Por último, estima este Tribunal que también debe incluirse en el Por tanto de la sentencia número 0998-98, de las once horas treinta minutos del dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho, la interpretación que se hizo del artículo 56.1 del Reglamento de la Contratación Administrativa, en tanto, la facultad que se le otorga a la Administración para "solicitar de oficio la subsanación de defectos no advertidos durante los primeros cinco días hábiles" siguientes al acto de apertura de las ofertas, debe entenderse únicamente respecto de los requisitos formales no esenciales; tal y como se indicó en el Considerando XXIV. de la sentencia que se adiciona y aclara…" (Sala Constitucional, Voto 00565-I-98 de las 8:30 horas del 18 de setiembre de 1998).

39. Contratación administrativa. Subsanación de poderes. Asunto de legalidad.

"La Sala estima que como en el presente caso se denuncia la forma en que ha sido valorado, por la Contraloría General de la República, la vigencia de la garantía de participación y la interpretación de ese órgano en relación con la corrección de los poderes, ese asunto, por su naturaleza, es de legalidad ordinaria y el recurrente puede acudir a plantear sus reproches al Contencioso Administrativo Especial –en razón de la materia-, sin que la Sala advierta que en el presente caso exista alguna vulneración directa al Derecho de la Constitución. Admitir en esta vía la discusión que presenta la amparada terminaría por convertirla Tribunal Constitucional en contralor de todos los concursos que se promuevan en el país.…." (Sala Constitucional, Voto 2003-02406, de 9:20 horas 29 de marzo del 2003).

40. Contratación administrativa. Seguridades calificadas. Confidencialidad de la información.

"El representante de "Sensormatic de Costa Rica, S.A." demanda amparo porque estima que la negativa de la Unidad de Autorizaciones y Aprobaciones de la Contraloría General de la República en proveer fotocopias del expediente administrativo correspondiente a la contratación administrativa realizada por el Banco Central de Costa Rica y "Exportaciones Tecnológicas del Sur, S.A.", que solicitó el veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y dos, lesiona sus derechos fundamentales. El cargo, fue rechazado por la autoridad recurrida sobre la base de que la instancia fue atendida debidamente por oficio N.° 15772 de doce de diciembre del dos mil dos, en la que se fundamenta la decisión de no entregar el expediente, en su totalidad. La cuestión, entonces, no debe evaluarse a partir de una lesión al derecho de petición y pronta resolución (arts. 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y 27 y 41 de la Constitución Política), sino, de una posible lesión de la garantía de libre acceso a los departamentos

administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, que excepciona los secretos de Estado como los que garantizan el derecho a la intimidad (arts. (arts. 27 y 30 y 24 de la Constitución Política). Así, pues, es sobre la base de este motivo que debe pronunciarse la Sala. La solicitud de amparo se ha fundado en que la negativa que reprocha, le ha significado a la sociedad a favor de la cual se recurre, un estado de *indefensión*, por tener un interés directo en participar oportunamente en la licitación que se promueve y que ha favorecido a "Exportaciones Tecnológicas del Sur, S.A.". La actuación, de acuerdo con lo que se ha informado, se ha fundado en que la contratación de que aquí trata, constituye una excepción a los procedimientos ordinarios de concurso que, por la naturaleza de los servicios a contratar, resulta procedente tramitar a través de contratación directa y excepciona por tratar aspectos de *seguridades calificadas*(arts. 2.d y 79.2 de la Ley de Contratación Administrativa), como es la contratación de la compra de instalación de todo un sistema de seguridad del edificio del Museo de Oro del Banco Central de Costa Rica. Las posiciones encontradas de las partes recurrente y recurrido, derivan que la cuestión que se plantea como motivo de amparo, no es por una negativa *absoluta* en proveer el expediente o documentos relacionados, sino, que lo que interesa también el recurrente es la documentación que aportó la empresa que favoreció la contratación directa, que no es, entonces, la relacionada con información o documentación de orden general sobre la contratación. Esta circunstancia, merece ser valorada con otro matiz, porque, en cuanto a ésta, la doctrina constitucional ha estimado su exclusión, por acto debidamente fundamentado, del acceso de las partes y el público en general, de los documentos confidenciales de los oferentes aportados con la única finalidad de acreditar requerimientos particulares de la Administración solicitados con el propósito de establecer su idoneidad (RSC N.° 05131, 13:48 horas del 29 de agosto de 1997 y RSC N.° 2000-00006, 14:45 horas del 4 de enero del 2000), lo cual se le impone a la Administración como una obligación de proteger otros derechos fundamentales (04749, 16:47 horas del 11 de setiembre de 1996) como el que garantiza a todas las personas una esfera de intimidad intangible para el resto de los sujetos de derecho, de tal forma que aquellos datos íntimos, sensibles o nominativos que un ente u órgano público ha recolectado, procesado y almacenado, por estar en sus archivos, registros y expedientes físicos o automatizados, no pueden ser accedidos por ninguna persona por suponer ello una intromisión o injerencia externa e inconstitucional. Obviamente, lo anterior resulta de mayor aplicación cuando el propio administrado ha puesto en conocimiento de una administración pública información confidencial, por ser requerida, con el propósito de obtener un resulta determinado o beneficio (art. 24 de la Constitución Política y RSC N.° 2003-00136, 15:22 horas del 15 de enero 2003). Precisamente, lo que se plantea por la autoridad recurrida, en cuanto a la negativa de proveer la documentación aportada por aquella empresa, constituye una excepción por tratar aspectos de *seguridades calificadas* (arts. 2.d y 79.2 de la Ley de Contratación Administrativa), como es la contratación de la compra de instalación de todo un sistema de seguridad del edificio del Museo de Oro del Banco Central de Costa Rica. De ahí, que la actuación que reprocha no solo se ha sustentado legalmente, sino, que ello ha derivado de la obligación de la Administración de proteger otros derechos fundamentales (art. 24 de la Constitución Política) y, de ahí, la inexistencia de lesiones a los derechos fundamentales. En consecuencia de lo expuesto, procede declarar sin lugar el recurso". (Sala Constitucional, Voto 2003-02443, de las 9:43 horas del 29 de marzo del 2003).

41. Contratación administrativa. Concesión de obra con servicio pública. Alcances.

"Por medio de dicho instituto, la Administración puede encomendar a un tercero, persona pública, privada o mixta, la planificación, financiamiento, construcción, conservación, ampliación o reparación de cualquier infraestructura pública, así como la prestación de los servicios públicos asociados a dicha obra, incluídos (sic) en el cartel de licitación, a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra, a los beneficiarios de los servicios o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente. Se pretende, a través del uso de este tipo de concesión, que la colectividad obtenga un bien inmueble necesario para el interés general y a la vez contrate con un tercero encargado de brindar eficiente y eficazmente los servicios públicos que se prestan en o haciendo uso de dicha infraestructura. No se trata apenas de la construcción de una obra pública, para lo que se podría emplear la figura del contrato de construcción o el de concesión de obra pública, ni apenas de la autorización para que un tercero lleve a cabo un servicio público, pues en ese caso se podría emplear la figura de la concesión de servicios. En casos en que la Administración

requiera ampliar su activo inmobiliario sin emplear los fondos presupuestarios disponibles para la adquisición de bienes de capital o bien incurrir en un endeudamiento, y al mismo tiempo determine necesario dar a un tercero la gestión de los servicios públicos asociados a tal obra por un plazo determinado, el contrato de concesión de obra pública con servicio público es la alternativa que le brinda el ordenamiento. Si bien la Constitución Política no contiene un estatuto completo del régimen de concesión de este tipo de bienes, al menos sí sienta algunas reglas generales al respecto. En primer término, el artículo 121 inciso 14, aunque en forma relativamente genérica, determina la dominialidad de los bienes afectos al servicio de la colectividad, y dispone la posibilidad de dar en concesión determinados tipos de bienes, ya sea mediante una concesión especial aprobada por la Asamblea Legislativa o bien por medio de un acto administrativo, siempre que sea llevado a cabo en los términos de una "Ley marco". Asimismo, el numeral 182 constitucional somete a éste y otros tipos de contratos efectuados por el Estado y las otras administraciones públicas al régimen especial de contratación pública, que obliga a emplear la licitación como instrumento de formación transparente y eficaz de la voluntad administrativa. A lo anterior deben ser agregadas las normas generales de la Constitución Política en materia de distribución de poderes públicos, así como el régimen de los derechos fundamentales de las personas, aspectos todos que limitan y contornan la potestad de dar en concesión bienes y servicios públicos. Es por ende la Ley número 7762 de catorce de abril de mil novecientos noventa y ocho la que desarrolla las genéricas disposiciones constitucionales, así como el Reglamento General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Decreto Ejecutivo número 27098-MOPT de doce de junio de mil novecientos noventa y ocho y sus reformas, aunque la definición concreta de tales preceptos no ocurre sino en los instrumentos empleados para la contratación, como el cartel de licitación, la oferta del adjudicatario, aprobada en el proceso de evaluación, y el contrato de concesión". (Sala Constitucional, voto 10492-2004, de las 15:00 horas del 28 de setiembre del 2004).

42. Contratación administrativa. Actividad ordinaria.

"...imponiéndose la licitación pública como procedimiento general de contratación, ya que representa el medio idóneo para el cumplimiento de los principios que informan la contratación administrativa. Lo anterior, haciendo reserva de ciertas actividades que por su naturaleza -dentro de los matices que la Sala ha precisado en su jurisprudencia- requieren un procedimiento especial que, en la medida de lo posible, asegure el cumplimiento de los mencionados preceptos constitucionales. Una de estas actividades especiales es lo que el artículo 2° inciso a) de la Ley de Contratación Administrativa define como actividad ordinaria de la Administración, la cual –en los términos de esta norma- comprende el suministro directo con el usuario o destinatario final, de los servicios o las prestaciones establecidas, legal, o reglamentariamente dentro de sus fines, en donde –de manera excepcional- el ordenamiento autoriza el procedimiento de contratación directa. (...) Como se expuso en la sentencia de comentario, la noción de actividad ordinaria debe interpretarse de manera muy restrictiva, para no violentar el contenido del artículo 182 de la Constitución Política, al permitirse la implementación de la contratación directa para actividades que no se encuentran comprendidas dentro de ésta. (...) esta norma es contraria a la interpretación constitucional que realizó la Sala en la sentencia #6754-98, de las 12:42 horas de 22 de setiembre de 1998, ya que en su definición integra ciertas actividades que la Administración no realiza frente al usuario o destinatario final, sino que cumplen una relación de medios para alcanzar sus fines". (Sala Constitucional, Voto 10997-2000 de las 8:35 horas del 13 de diciembre del 2000).

43. Contratación administrativa. Contratación directa. Régimen de excepción temporal.

"A la luz de esa doctrina, y en referencia al caso concreto, cuyas especiales circunstancias se han analizado, estima la Sala que el régimen de excepción contemplado en el Transitorio V no resulta contrario a aquélla, puesto que han de observarse en lo posible los principios rectores del régimen de contratación administrativa y no se elimina la intervención contralora –a posteriori- como garantía de la corrección de las actuaciones de la administración autorizada. La Sala entiende que el legislador ha otorgado para ello un plazo preciso, que no luce irrazonable, tomando en cuenta que ha de ponerse en práctica un sistema de recaudación eficiente e idóneo para los fines que persigue el sistema, de allí que se estime que no existe inconstitucionalidad reclamada". (Sala Constitucional, Voto 00643-00 de las 14:30 horas del 20 de enero de 2000).

44. Contratación administrativa. Trascendencia e importancia.

"**V.- TRASCENDENCIA SOCIO-ECONÓMICA DE LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA OBJETO DEL RECURSO.**… En la contratación administrativa…, debe ponderarse, a la luz del Derecho de la Constitución y de las necesidades de la colectividad, los fines y objetivos buscados con la misma…, constituye un deber imperativo e insoslayable, impuesto por el constituyente originario al Estado y, en general a toda la Administración Pública –descentralizada funcional o por servicios, corporativa o territorial-, procurar un mayor bienestar de todos los habitantes del país a través de la organización y el estímulo de la producción y el más adecuado reparto de la riqueza (artículo 50, párrafo 1°, de la Constitución Política)…. Del mismo modo, la Constitución Política le impone a los poderes públicos velar por los derechos e intereses económicos de los consumidores y usuarios, tanto de los bienes o servicios privados como de los públicos (artículo 46, párrafo in fine)…". (Sala Constitucional, voto 14421-2004 de las 11:00 horas del 17 de diciembre del 2004).

45. Contratación administrativa. Cobertura 182 constitucional.

"Resulta importante tener presente que esa resolución sienta el principio de que la cobertura de esta norma constitucional comprende toda la actividad contractual de la Administración, de forma tal que la enumeración que se hace de ejecución de obras públicas, compras, ventas o arrendamientos de bienes, no es en modo alguno taxativa, es decir, a manera de *numerus clausus*, y en consecuencia debe entenderse comprendida toda figura contractual que utilice el Estado en la disposición de los fondos públicos para la adquisición de bienes y servicios en general". (Sala Constitucional, Voto 02660-01 de las 15:24 horas del 4 de abril de 2001).

46. Contratación administrativa. Contratación directa. Régimen de excepciones.

"De los antecedentes jurisprudenciales citados hasta aquí ha quedado suficientemente claro que el régimen constitucional establece como regla de principio el procedimiento concursal formal, es decir, la licitación, como el mecanismo idóneo para garantizar la más amplia participación de los proveedores en condiciones que permitan a la Administración seleccionar la mejor oferta del mercado, en aras de la más sana administración de los fondos públicos y el principio de eficiencia. En segundo término, que es constitucionalmente válido que se establezcan en el ordenamiento calificadas excepciones a este régimen, que por sus especiales condiciones determinan que la realización de este tipo de concursos sea abiertamente incompatible con la consecución del fin público". (Sala Constitucional, Voto 02660-01 de las 15:24 horas del 4 de abril de 2001).

47. Contratación administrativa. Régimen de excepción. Autorización de la CGR.

"Sin embargo, no debe perderse de vista que la taxatividad *per se* no es una garantía absoluta de respeto al régimen, toda vez que la prescindencia de los procedimientos ordinarios queda librada a la responsabilidad exclusiva de la Administración (artículo 75.3 del Reglamento General de Contratación Administrativa), de modo que, en principio, no existe ningún mecanismo de control previo que permita determinar que no se ha desbordado el marco que establecen dichas excepciones. Como se dijo antes, un régimen de esta naturaleza difícilmente permite enumerar exhaustivamente todos los posibles supuestos en que el procedimiento de licitación no permite satisfacer el interés general o bien la contratación directa sea la única posibilidad de evitar daños o lesiones a los intereses públicos. Justamente en razón de esa necesaria flexibilidad que debe acompañar al régimen es que la propia ley se encargó de contemplar la hipótesis consagrada en el inciso h) de la Ley de Contratatación Administrativa y 83 de su reglmento, normas que ahora se impugnan. Así, la autorización para que la Contraloría mediante resolución debidamente motivada autorice para contratar directamente en otros supuestos no previstos expresamente, es una facultad contemplada expresamente en la ley sobre la materia, y desarrollada en su respectivo reglamento". (Sala Constitucional, Voto 02660-01 de las 15:24 horas del 4 de abril de 2001).

48. Contratación administrativa. Licitación Privada como Excepción. Contratación Directa como Excepción.

"Como se indicó anteriormente, el principio general que rige la contratación administrativa es el que obliga a que la misma se verifique mediante el procedimiento de la licitación pública, y sólo a

manera de excepción a esta regla, es que puede justificarse la utilización de los procedimientos de contratación privada, entendiendo por tales la licitación por registro y la restringida, y la contratación directa, procedimientos que se encuentran regulados en las disposiciones de la Ley de la Contratación Administrativa. Son éstas situaciones expresamente regladas y que resultan acordes con el marco constitucional (principios y control de la contratación administrativa) comentado en el considerando anterior, y que han sido reiteradamente reconocidos por la jurisprudencia constitucional, en tanto, se limita la licitación privada a contrataciones menores; y en cuanto la contratación directa, es una excepción a la licitación en tanto encuentra su fundamentación precisamente en el orden público e interés general que debe satisfacer la Administración Pública, ya que procede únicamente en determinadas circunstancias muy calificadas, en las que resulta imposible para el ente contratante convocar a licitación pública, bajo seria amenaza de ver comprometido el interés público. Se trata de situaciones especiales en las cuáles el uso de los procedimientos concursales ordinarios, y más específicamente el de la licitación pública, más bien implicarían un serio entorpecimiento en el cumplimiento del fin público encomendado a la Administración Pública, donde el cumplimiento "*per se*" de exigencias legales más bien podría traducirse en serias alteraciones al orden institucional establecido en la propia Constitución Política". (Sala Constitucional, Voto 05947-98 de las 14:32 horas del 19 de agosto de 1998).

49. Contratación administrativa. Posibilidad de establecer regímenes de excepción.

"No obstante lo anterior, se estima que resulta factible establecer normas de especialidad dentro del sistema general de contratación administrativa para los bancos que conforman el sistema bancario nacional, en razón de su actividad especializada y la tendencia cada vez más clara en el mercado financiero para no dejarlos en situación de desventaja con sus competidores (banca privada); pero se reitera, no resulta procedente hacerlo desmembrando el sistema general de contratación pública. Con fundamento en lo anterior, es que se procede a analizar cada una de las disposiciones impugnadas". (Sala Constitucional, Voto 05947-98 de las 14:32 horas del 19 de agosto de 1998).

50. Contratación administrativa. Procedimientos de Concurso. Excepciones.

"DE LAS EXCEPCIONES A LOS PROCEDIMIENTOS LICITATORIOS. Como se indicó anteriormente, el principio general que rige la contratación administrativa es el que obliga a que la misma se verifique mediante el procedimiento de la licitación pública, y sólo a manera de excepción a esta regla, es que puede justificarse la utilización de los procedimientos de contratación privada, entendiendo por tales la licitación por registro y la restringida, y la contratación directa, procedimientos que se encuentran regulados en las disposiciones de la Ley de la Contratación Administrativa. Son éstas situaciones expresamente regladas y que resultan acordes con el marco constitucional (principios y control de la contratación administrativa) comentado en el considerando anterior, y que han sido reiteradamente reconocidos por la jurisprudencia constitucional, en tanto, se limita la licitación privada a contrataciones menores; y en cuanto la contratación directa, es una excepción a la licitación en tanto encuentra su fundamentación precisamente en el orden público e interés general que debe satisfacer la Administración Pública, ya que procede únicamente en determinadas circunstancias muy calificadas, en las que resulta imposible para el ente contratante convocar a licitación pública, bajo seria amenaza de ver comprometido el interés público. Se trata de situaciones especiales en las cuáles el uso de los procedimientos concursales ordinarios, y más específicamente el de la licitación pública, más bien implicarían un serio entorpecimiento en el cumplimiento del fin público encomendado a la Administración Pública, donde el cumplimiento "*per se*" de exigencias legales más bien podría traducirse en serias alteraciones al orden institucional establecido en la propia Constitución Política. Situaciones como la adquisición de bienes para la atención de una emergencia o urgencia apremiante, cuando exista un único proveedor en el mercado, cuando se trate de servicios conceptualizados como "actividad ordinaria" de la institución contratante, o de negociaciones en las que se requieran especiales medidas de seguridad y que se encuentran establecidas precisamente en el artículo 2 de la Ley de la Contratación Administrativa, sin que esta afirmación constituya una valoración constitucional de cada uno de los supuestos establecidos en esta disposición, los que deberán ser analizados en su oportunidad. En virtud de lo anterior cabe concluir que efectivamente es posible establecer excepciones a los trámites ordinarios establecidos en la Ley de la Contratación Administrativa derivada del artículo 182 constitucional siempre y cuando se respete el marco constitucional (principios y control), y que resulte razonable y proporcional a los fines de la contratación". (Sala Constitucional, Voto 01410-00 de las 8:39 horas del 11 de febrero del dos mil).

51. Contratación administrativa. Garantía de Cumplimiento. Ejecución asunto de legalidad.

"En el fondo, el presente asunto, trata de la ejecución de una garantía de cumplimiento derivada de la Licitación Pública PU96-056, a fin de que la Caja se abasteciera de una cierta cantidad de frascos de plástico de polietileno serigrafiados, materia que según la jurisprudencia de esta Sala, constituye un asunto de mera legalidad que debe plantearse y discutirse no en esta jurisdicción pues la Sala no es competente para ello, ya que con ello no se lesiona derecho fundamental alguno. Así, en sentencia 845-95 de las quince horas cincuenta y un minutos del catorce de febrero de mil novecientos noventa y cinco, y en lo que aquí interesa dispuso: "III.- Es reiterada la jurisprudencia de la Sala sobre la naturaleza de las relaciones que tienen que ver con el cumplimiento de las obligaciones contractuales derivadas de una licitación pública o contrato administrativo, las garantías otorgadas en ellos y del régimen que las regula. Así por ejemplo, en la sentencia N(3563-93 de las diez horas del veintitrés de julio de mil novecientos noventa y tres, se dijo: "La procedencia o no de la devolución de la garantía de cumplimiento a la representada del recurrente, constituye un conflicto de mera legalidad que por su naturaleza no debe ser discutido en esta sede sino en la contencioso administrativa respectiva, con arreglo a las estipulaciones contenidas en la contratación correspondiente, toda vez que con ello no se lesiona, en forma directa, derecho fundamental alguno de aquella, por lo que el recurso deviene en improcedente y así debe declararse." Y en la Sentencia N(4974-94 de las catorce horas con cuarenta minutos del seis de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro: "El hecho de que el apoderado de la recurrente estime que los demandados han incurrido en responsabilidad, pues según su entender fueron quienes incumplieron los términos del contrato de seguridad que se menciona, al rescindirlo de manera ilegal, constituye en la especie un asunto de mera legalidad que debe plantearse, discutirse y resolverse no en esta Jurisdicción -toda vez que con ello no se le lesiona derecho fundamental alguno-, sino en la vía administrativa o en la contenciosa administrativa conforme a la letra del contrato, por agotamiento de la fase anterior..." [...] Amén de ello, mediante oficio D.A.S.E.V.E. de 6 de julio de mil novecientos noventa y ocho, la entidad recurrida, previno a la empresa accionante, ampliar la garantía de cumplimiento correspondiente a la orden de compra 0260, con el fin de continuar con los trámites correspondientes sobre la misma, lo que no fue cumplido por la empresa [...], por lo que no puede alegar ahora, su representante ante esta jurisdicción, violación del derecho de defensa y debido proceso en contra de su representada, pues fue omiso en cuanto al cumplimiento de ampliar la garantía que se ejecuta en su contra por parte de la entidad recurrida. [...] Dada la abundante jurisprudencia en que lo relativo a incumplimientos derivados de las relaciones contractuales provenientes de una licitación pública, fondo de estas diligencias, y al no encontrar esta Sala, en la especie, motivos diferentes que justifiquen variar el criterio externado en la sentencia supracitada, lo procedente es declarar sin lugar el recurso". (Sala Constitucional, voto 6077-1998).

52. Contratación administrativa. Constitucionalidad de la contratación directa.

"VI.- CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA COMO PROCEDIMIENTO DE CARÁCTER EXCEPCIONAL. De conformidad con lo señalado en los considerandos anteriores, no resulta contrario a norma o principio constitucional alguno, excepcionar de los procedimientos de contratación administrativa ordinarios a cierto tipo de negociaciones, precisamente en atención a la especial naturaleza de las mismas, como parte de la idea general de que el propio artículo 182 de la Constitución Política, remite a la ley para la determinación de los diferentes procedimientos de contratación administrativa. Debe advertirse, eso sí, que con lo dicho anteriormente no se contradice la doctrina emanada de este Tribunal en la sentencia número 00998-98, ya que en efecto, la discusión que se dio en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente en relación con esta norma constitucional, se centró en la determinación del procedimiento más apto para que se realizara la contratación administrativa, estableciéndose como regla general el procedimiento de la licitación pública, y para las contrataciones cualitativas y cuantitativamente menores, el de la licitación privada (ver acta número 164 de la Asamblea Nacional Constituyente). En este sentido, lleva razón el Procurador General de la República, en tanto considera que la interpretación de las normas y principios constitucionales debe hacerse conforme a la realidad social e institucional del Estado moderno, de manera que, precisamente en aras de la satisfacción del interés público, es que resulta imposible remitir en forma indiscriminada a los procedimientos licitatorios ordinarios —

entiéndase licitación pública— toda la contratación de la Administración Pública; debiendo entenderse justificada la contratación directa, única y exclusivamente como procedimiento de excepción para la elección del cocontratante con la Administración, en primer lugar, y cuando las condiciones especiales de la negociación de que se trate lo ameriten, de conformidad con los supuestos expresa y claramente dispuestos previamente en una norma de carácter legal, en tanto se trata de una excepción a un principio constitucional. En razón de lo anterior es que cabe concluir que en sentido general, ni el artículo 96 inciso a) punto 1) de la Ley de la Administración Financiera de la República, ni el 2 de la Ley de la Contratación Administrativa, resultan violatorios del artículo 182 constitucional, en cuanto facultan a la Administración Pública contratar bienes y servicios mediante el procedimiento de la contratación directa, como mecanismo excepcional y únicamente en determinadas circunstancias muy calificadas previamente por Ley formal." (Sala Constitucional, Voto 06754-98, de las 15:36 horas del 22 de setiembre de 1998).

53. Contratación administrativa. Contratación directa. Actividad ordinaria.

"... previo a analizar el tipo de negociación especial que se impugna, debe definirse el contenido del concepto de 'actividad ordinaria', como motivo para excepcionar de los procedimientos ordinarios de la contratación Administrativa... Se trata, en general, de una circunstancia especial en la que, por el tipo de negociación que se realiza, se justifica plenamente la excepción a los procedimientos ordinarios de contratación administrativa, en tanto la prestación del servicio o actividad a brindar constituye el fin último de la respectiva institución. Desde esta perspectiva, la Sala coincide con el desarrollo que de la institución hizo la Contraloría General de la República, con el fin de evitar su desbordamiento hacia aspectos que claramente resultan medios para alcanzar los fines de cada Administración... Nótese que este concepto no comprende la actividad propia que desempeña cada institución u oficina pública, entendida como los medios necesarios para el cumplimiento de los fines legales asignados a cada institución y oficina pública, ni de su funcionamiento, en tanto todas y cada una tiene encomendados fines específicos, por cuanto esto implicaría hacer nugatorio el régimen de la contratación administrativa (licitación pública). Pero a modo de ejemplo, es actividad ordinaria la venta de contratos de seguros por el Instituto Nacional de Seguros, los contratos de cuenta corriente con los bancos públicos, los contratos de servicios de telefonía con el Instituto Costarricense de Electricidad. ... la actividad de la contratación de la impresión de billetes, valores y acuñación de moneda, son las actividades por las que se materializa el acto administrativo de la emisión monetaria —que es precisamente el objeto de la acción—, lo que, obviamente, tampoco se ajusta al concepto de 'actividad ordinaria' del Banco Central de Costa Rica, como bien lo señala la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República." (Sala Constitucional, Voto 06754-98, de las 15:36 horas del 23 de setiembre de 1998).

54. Contratación administrativa. Contratación directa. Seguridad nacional.

"No obstante lo señalado en los Considerandos anteriores de esta sentencia, en el sentido de que la contratación de la impresión de billetes y valores, y la acuñación de moneda no constituye actividad ordinaria del Banco Central, estima este Tribunal que no resulta inconstitucionaal que la contratación de estos servicios se pueda verificar mediante contratación directa, pero no por tratarse de actividad ordinaria de esa institución, sino por razones de seguridad nacional... Interesa resaltar que dada la materia de que se trata, este tipo de contratación debe estar rodeada de una serie de seguridades extremas en resguardo del orden público, a fin de asegurar el circulante monetario en el país, y de evitar posibles hechos ilícitos que afecten la economía nacional, como las falsificaciones y otros ilícitos de este rango; con lo cual queda claro que, en virtud de la naturaleza de la contratación de la impresión de billetes y otros valores y acuñación de monedas, resulta imposible —en primer lugar— la negociación con cualquier oferente o interesado; y —en segundo lugar—, publicitar irrestrictamente las especificaciones especiales y de seguridad de los billetes. Por ello, resulta obvio que el Ente Emisor deba encargar la impresión únicamente a empresas que le transfieran total confianza y que garanticen seguridad absoluta en su operación y que cuenten con reconocida solvencia en el mercado mundial. Téngase en cuenta, eso sí, que si el propio Banco Central de Costa Rica, opta por promover un concurso cerrado entre la empresas reconocidas (una especie de precalificación por invitación), entonces queda obligado a observar, mutatis mutandi, los demás principios de la contratación administrativa que ha elaborado la jurisprudencia de esta Sala." (Sala

Constitucional, Voto 06754-98, de las 15:36 horas del 23 de setiembre de 1998).

55. Contratación Administrativa. Materia de legalidad.

"Ahora bien, el determinar si el criterio de las recurridas es el apropiado o no, o si el sorteo y consecuente acto adjudicatorio se realizó con las formalidades suficientes y necesarias para su validez, es una discusión que, como se dijo, debe sustentarse en vía administrativa y ante las propias autoridades recurridas. Ello por cuanto el acto de adjudicación es propio del procedimiento administrativo de licitación o concurso al que se sometió el petente, y por ende, es competencia de las propias autoridades recurridas, e incluso las que representan los intereses del Banco de Costa Rica, el determinarlo. Por lo expuesto, el recurso resulta inadmisible y así debe declararse". (Sala Constitucional, Voto 2001-12358, de las 15:06 del 14 de diciembre del 2001).

56. Contratación administrativa. Tipos de procedimientos. Asunto administrativo.

"Así, determinar si la licitación en que participó la recurrente se transformó o no de pública a privada, o cuál es la norma procesal aplicable en el caso concreto para determinar el recurso procedente, así como el órgano competente para resolverlo, dadas las reformas legales suscitadas en el transcurso del trámite de la licitación, son aspectos de mera legalidad, cuya interpretación, en uno u otro sentido, no implican violación alguna a los derechos fundamentales de la amparada, sino una mera disconformidad, la cual debe ser resuelta y zanjada en la propia vía administrativo o, en su caso, ante la jurisdicción ordinaria, a través del ejercicio de los recursos que la ley contempla. El hecho de que la dependencia recurrida haya aceptado, ahora, su competencia para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra el acto de adjudicación de la licitación a favor de la empresa recurrente, no constituye una aplicación retroactiva de la ley ni un acto discriminatorio, sino, según lo dicho, un mero cambio de tesis de la Administración, cuyo acierto o desacierto corresponde resolverse en vía ordinaria, pues el asunto se reduce a determinar, de conformidad con los principios procesales generales, cuál es la norma aplicable al caso, objeto ajeno a esta jurisdicción..." (Sala Constitucional, Voto 5864-96 de las 10:51 horas del 1º de noviembre de 1996).

57. Contratación administrativa. Empresas mixtas.

"Pero en tratándose de entidades propiamente públicas, el rechazo a las meras gestiones privadas es tal, que inclusive las empresas mixtas, tenidas por normalmente privadas, en las que parte del capital es del Estado y otra de accionistas particulares, sin embargo, no puede decirse que sean totalmente privadas, porque aun en ellas la participación estatal obedece, esencialmente, a fines y cometidos públicos, y porque con ellas lo que se busca es precisamente asociar la capacidad empresarial de los segundos con la gestión pública del primero, de modo que, al estar de por medio fines, cometidos, intereses y recursos públicos, los principios, exigencias y controles propios del Derecho Público, particularmente los vinculados a la hacienda pública, siguen siendo insoslayables; de manera que, inevitablemente, el régimen propio de estas empresas mixtas resulta ser, por lo menos, "semipúblico", algo así como a horcajadas entre el Derecho Privado y el Público". (Sala Constitucional, Voto 03220-2000 de las 10:30 horas del 18 de abril del 2000. Voto Salvado del Magistrado Piza Escalante).

58. Contratación administrativa. Régimen de prohibiciones. Impedimentos para contratar.

"Además, la Sala comparte el criterio expuesto por el Procurador General de la República, en el sentido de que la posición institucional de los funcionarios inhibidos abarca todo el Estado, y no se reduce a un reparto administrativo concreto: aceptar lo contrario implicaría no sólo desconocer una realidad nacional, sino que eventualmente permitiría a tales funcionarios ejercer un "tráfico de influencias" nocivo dentro de la Administración, tanto a su favor como de sus familiares cercanos, y que atentaría en forma flagrante contra los fines del concurso, previsto justamente para garantizar el mejor cumplimiento de los fines públicos, y la participación igualitaria de los ciudadanos interesados en colaborar con el Estado, en el cumplimiento de sus cometidos". (Sala Constitucional, Voto 5120-95, de las 8:00 del 14 de setiembre de 1995). (Nota: este voto se dicta al amparo de la anterior legislación de contratación administrativa).

COMPETENCIAS CONTRALORÍA GENERAL.

59. Competencias Contralor General. Sala Constitucional no es jerarca de CGR.

"En el presente caso, si bien el recurrente insiste en una violación en perjuicio de la amparada, de los principios constitucionales que informan la contratación administrativa, por parte de la Contraloría General de la República, ciertamente que asistimos –de nuevo- a una discrepancia sobre la interpretación y aplicación, en concreto, de esos principios. De tal manera, tal y como lo ha expresado la reiterada jurisprudencia constitucional, resulta imposible a la Sala convertirse en jerarca de la Contraloría General de la República en cada caso que se presente. Ha de tenerse presente, de toda forma, que no se trata tampoco de una interpretación o aplicación que pudiera calificarse como manifiestamente arbitraria, sino que, como se informa a la Sala sobre el particular, lo que sucedió fue que tanto la administración, como la Contraloría, al momento de elegir la oferta más favorable, tomaron en cuenta y evaluaron la capacidad financiera de los participantes, a la par de otros requisitos de carácter legal y técnico, tomando el pliego de condiciones como un todo. Si con ello efectivamente, las citadas autoridades se apartaron de lo estipulado por el propio cartel, y las consecuencias que consecuentemente han de darse, es materia que no corresponde analizarse en la sede del amparo, que es excepcional, procesal y materialmente hablando. De lo dicho, lo que procede es declarar sin lugar el recurso, como en efecto se dispone…".- (Sala Constitucional, voto 5138-2002).

60. Competencias Contraloría General. Acceso a libros de contabilidad.

"Desde ese punto de vista, es cierto que el artículo 24 –dedicado entre otros a la protección de los datos sensibles- establece que únicamente la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y los otros órganos especialmente autorizados por Ley aprobada por mayoría calificada, pueden acceder a los libros de contabilidad y sus anexos de empresas privadas. No obstante, también es verdad que el inciso 23) del artículo 121 de la Ley Fundamental –que regula la actuación de las Comisiones Legislativas Especiales de Investigación, dispone la posibilidad que- que para el logro de sus objetivos, estas comisiones podrán "*...recibir toda clase de pruebas...*", sin hacer la Carta Fundamental distinción alguna" (Sala Constitucional, Voto 02108-2000, de las 9:18 horas del 8 de marzo del 2000).

61. Competencias Contraloría General. Aprobar, reprobar presupuestos de instituciones autónomas.

"Como se puede apreciar, los artículos 24 y 25 del proyecto consultado establecen una regla de sujeción, de la Administración Descentralizada a las disposiciones emitidas por la Autoridad presupuestaria. Incluso, llegan a involucrar a dicho órgano en la elaboración de los presupuestos de tales entidades, las cuáles no podrán presentar sus planes de gasto a la Contraloría General de la República si antes no cuentan con la aprobación por parte de la Autoridad Presupuestaria. Sobre el particular, y partiendo de la sentencia 03309-94 antes citada, considera esta Sala que el referido artículo viola el principio de autonomía consagrado en favor de tales entidades, al imponerles una instancia previa para la aprobación de sus presupuestos, en detrimento de su autonomía en materia presupuestaria, caracterizada por la posibilidad de que cada ente diseñe, de acuerdo con sus propias metas institucionales, el plan de egresos para el siguiente ejercicio económico, y lo someta directamente a aprobación por parte de la Contraloría General de la República, de conformidad con el inciso 2) del artículo 184 constitucional. En razón de los anteriores argumentos, considera esta Sala que los artículos 24 y 25 del proyecto de ley consultado son inconstitucionales, por violación de la autonomía reconocida constitucionalmente a los entes descentralizados en materia de elaboración de sus presupuestos; además de inmiscuirse en el campo competencial de la Contraloría General de la República, la cual es la única instancia competente para aprobar o reprobar los presupuestos de las instituciones autónomas, por mandato expreso de la Constitución" (Sala Constitucional, Voto 0919-99 de las 9:15 horas del 12 de febrero de 1999).

62. Competencias Contraloría General. Deslinde de competencias con la Procuraduría de la Ética Pública.

"Debe entenderse que la competencia de la Procuraduría de la Ética Pública se circunscribe al ámbito de la función pública, por lo que no incluye acciones o actuaciones con ese mismo propósito en tratándose de fondos públicos o del manejo de la

hacienda pública. De esa forma, el deslinde de las competencias con la Contraloría General de la República es evidente y suficiente, sin que se provoque ninguna incerteza o inseguridad para los administrados. Evidentemente, si se trata de la denuncia y acusación de una eventual figura delictiva que pueda reputarse como una manifestación de una acción u omisión corrupta de un funcionario público en el ejercicio de su cargo o con ocasión de éste, la Procuraduría de la Ética Pública será el órgano competente para hacerlo por expresa disposición de ley siendo el orden jurisdiccional llamado a conocer y resolver definitivamente el asunto el penal. La norma deja a salvo las potestades y competencias constitucionales y legales que ejerce la Contraloría General de la República en el control y supervisión superior de la hacienda pública (control de la legalidad financiera) y, por consiguiente, en el uso y manejo de los fondos públicos, de modo que respecto de tal extremo tampoco podría entenderse que pueda producirse un traslape o una duplicidad de competencias" (Sala Constitucional, Voto 05090-2003, de las 14:48 horas del 11 de junio del 2003).

63. Competencias Contraloría General. Fiscalización superior.

"SEGUNDO. No hacemos frente a un atentado a la autonomía administrativa de las instituciones autónomas porque la relación aquí objetada entre la Contraloría General de la República y éstas no corre entre administraciones activas, una de las cuales se inmiscuiría inconstitucionalmente en un ámbito propio de la otra. La Contraloría es administración no activa, fiscalizadora o vigilante. La interpretación del accionante, compartida en parte por la Procuraduría General de la República, parte de una premisa débil: asume que la autonomía administrativa es incompatible con órdenes en materia de personal como si entre la institución autónoma cuyo funcionario ha sido investigado y la Contraloría se estuviera estableciendo una relación de jerarquía, cuando lo que hay es un control de legalidad financiera de las actuaciones de un funcionario, una actividad materialmente jurisdiccional. Por lo demás, después de señalar algunos cometidos de la Contraloría General de la República la Constitución Política nos remite a los deberes y atribuciones que "las leyes le asignen" (artículo 184, inciso 5). Junto a la lista de competencias del artículo l84, el análisis de atribuciones constitucionales de la Contraloría no puede dejar de lado la central tarea que el Constituye le encargó: "auxiliar a la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública" (artículo 183). Quedaría menguada la efectividad de esta disposición constitucional con relación al vasto mundo de las instituciones autónomas si se interpretara que el ordenamiento está inhibido de habilitar a la Contraloría para investigar malos manejos de fondos en esas institucionales y eventualmente exigir la sanción del responsable (artículos ll5 de la Ley de Administración Financiera de la República y 273 del Reglamento de la Contratación Administrativa). Por último, acierta la Contraloría cuando sostiene que estas potestades no son disciplinarias en estricto sentido -limitadas a la relación de servicio- sino inseparables de la fiscalización de la ejecución de los presupuestos nacionales y de las instituciones autónomas." (Sala Constitucional, Voto 1827-C-91, de las 15:45 horas del 3 de enero de 1995).

64. Competencias Contraloría General. Art. 68 LOCGR.

Respecto de las atribuciones que la Constitución Política confirió a la Contraloría General de la República, esta Sala en sentencia #998-98, de las 11:30 horas de 16 de febrero de 1998, señaló: "La Asamblea Nacional Constituyente, al crear la Contraloría General de la República como una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, le confirió la tarea de la fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública -artículo 183 de la Constitución Política-, en cuanto le corresponde verificar la correcta utilización de los fondos públicos, lo que debe entenderse en los términos ya señalados con anterioridad por este tribunal Constitucional: "De la lectura de los artículos 183 y siguientes de la Constitución Política, es posible concluir que la Contraloría General de la República, tiene en relación con los fondos públicos, una función de fiscalización superior, jurídica y financiera, que no puede verse limitada a una actuación automática de simple «aprobación», puesto que ello implicaría una disminución sustancial de sus competencias constitucionales" (sentencia #2340-94, de las quince horas del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y cuatro); "La Contraloría General de la República, como su Ley Orgánica remarca (Ley No. 7428 de siete de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro) es un órgano de relevancia constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, cuya función general es el control superior de la Hacienda Pública y la dirección del sistema de fiscalización regulado en la citada Ley" (sentencia #5119-95, de

las veinte horas treinta y nueve minutos del trece de setiembre de mil novecientos noventa y cinco). El fundamento normativo de esta competencia especial deriva de lo dispuesto en el citado artículo 183 constitucional, y que la Ley ha desarrollado, tanto en la primera Ley Orgánica de esta institución -#1253 de veintitrés de diciembre de mil novecientos cincuenta-, que en sus artículos 2 y 3 inciso k) le confirió a esta institución la especial competencia para ejercer funciones de vigilancia en el manejo de los fondos públicos y en la gestión financiera de los empleados públicos, y específicamente, para intervenir en las licitaciones (contratación administrativa); como así también en Ley Orgánica vigente y en la Ley de la Administración Financiera de la República -#1279, de dos de mayo de mil novecientos cincuenta y uno-, normativa en la que se recoge el espíritu y voluntad del constituyente; y según se anotó en sentencia #2632-95, de las dieciséis horas seis minutos del veintitrés de mayo de mil novecientos noventa y cinco: "[...] la potestad cuestionada de la Contraloría General de la República de controlar la Hacienda Pública, y en concreto a las empresas públicas, subsistiría aún declarándose la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por cuanto la misma le viene encomendada, en primer término, por disposición constitucional -artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y en segundo término, por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, tanto la vigente al momento de los hechos -#1252, de veintitrés de diciembre de mil novecientos cincuenta-, como la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República -#7428-, la cual es más explícita -concretamente en su artículo 18 señala la facultad que tiene la Contraloría para controlar los presupuestos de la Administración, comprendiendo a las empresas públicas de cualquier tipo, entre las que, lógicamente se encuentra RACSA-, en el Reglamento sobre el Funcionamiento de Empresas Estatales Estructuradas como Sociedades Mercantiles -Decreto Ejecutivo #7927-H, de doce de enero de mil novecientos setenta y ocho-, en la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, #6821, de diecinueve de octubre de mil novecientos ochenta y dos, y en la Ley del Equilibrio Financiero del Sector Público, #6955, de veinticuatro de febrero de mil novecientos ochenta y cinco; por lo cual, la pretensión de RACSA no se vería protegida, y la declaratoria de inconstitucionalidad que se solicita no tendría el efecto de permitir a la empresa accionante la libre disposición de los recursos públicos y así evitar la supervisión de la Contraloría, al subsistir las atribuciones de esta institución, y ninguna variación se produciría en relación con el manejo de los fondos públicos administrados por dicha empresa"; de manera que la Contraloría, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico -según se anotó anteriormente-, se encarga de ejercer un control financiero y de legalidad en el manejo de los fondos públicos, que comprende las diversas operaciones de ejecución del presupuesto del Estado, control que consiste en fiscalizar la coincidencia entre la acción administrativa financiera y la norma jurídica, por lo que, como lógica consecuencia, no escapa a este control de la Contraloría, la actividad referente a la contratación administrativa, según lo indicado por esta Sala en sentencia #2398-91, de las quince horas veinte minutos del trece de noviembre de mil novecientos noventa y uno: "En primer término, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de la Administración Financiera de la República y el Reglamento de la Contratación Administrativa, corresponde a la Contraloría General, ejercer las funciones de fiscalización y control en todo lo que concierne a los procedimientos de contratación administrativa." Dentro de las funciones comentadas, la Contraloría resulta competente para fiscalizar a los funcionarios encargados de la administración de los fondos públicos, según se indicó en sentencia #3607-94, de las quince horas del diecinueve de julio de mil novecientos noventa y cuatro: "En este sentido, olvida el petente que el artículo 183 de la Constitución Política dispone que: «La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.» Nótese que las facultades cuestionadas se otorgan al órgano constitucional creado para el control y fiscalización de la Hacienda Pública, y las funciones que le encomienda la Ley de la Administración Financiera vienen a desarrollar el presupuesto constitucional, razón por la que la fiscalización e investigación de los funcionarios públicos «que reciben, custodian, pagan o administran bienes o valores del Estado», no está más allá de las funciones encomendadas a este órgano, más bien responden al interés del buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas"; y continúa diciendo: "[...] lo que la ley encomienda a la Contraloría es la de fiscalización del cumplimiento de la Ley de la Administración Financiera, lo que conlleva al control de los funcionarios públicos que manejan

fondos públicos, constituyendo la labor de investigación una consecuencia lógica de la misma, y que se llevará a cabo cuando exista mal uso de los bienes y valores del Estado." Asimismo, estima esta Sala que, aún cuando no existiera normativa legal específica que desarrollara las competencias propias de esta institución -Contraloría General de la República-, la misma sí estaría legitimada para ejercer actuaciones tendentes a vigilar y fiscalizar la Hacienda Pública, precisamente por estar basada su competencia en normas de rango constitucional. En este sentido, cualquier reforma o modificación tendrá como especial fin el ampliar, aclarar o complementar las atribuciones que ya están dadas por la propia Constitución Política, según lo posibilita el inciso 5) del artículo 184 constitucional; de manera que el legislador común no puede rebajarlas, disminuirlas, suprimirlas o atribuírselas a otros órganos públicos, cuando la modificación en este sentido, resultare contraria a los parámetros y principios constitucionales comentados." De conformidad con la sentencia transcrita, la Contraloría General de la República, Organo Auxiliar de la Asamblea Legislativa, pero con independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores, es la institución encargada del control y fiscalización de la Hacienda Pública, lo que incluye la vigilancia de los funcionarios a quienes se les encomienda la administración de los recursos públicos. Así, en esta materia, el Organo contralor tiene plena potestad de investigar posibles faltas de los servidores de la Administración en el manejo de los fondos del Estado. En este sentido, la Sala en sentencia #16-95, de las 15:45 horas de 3 de enero de 1995, resolvió la acción de inconstitucionalidad que se tramitó en el expediente #91-001827-007-CO contra el artículo 273 del Reglamento de la Contratación Administrativa, la cual si bien actualmente se encuentra derogada, tenía un contenido similar a la que aquí se impugna. En dicha sentencia se consideró: "SEGUNDO. No hacemos frente a un atentado a la autonomía administrativa de las instituciones autónomas porque la relación aquí objetada entre la Contraloría General de la República y éstas no corre entre administraciones activas, una de las cuales se inmiscuiría inconstitucionalmente en un ámbito propio de la otra. La Contraloría es administración no activa, fiscalizadora o vigilante. La interpretación del accionante, compartida en parte por la Procuraduría General de la República, parte de una premisa débil: asume que la autonomía administrativa es incompatible con órdenes en materia de personal como si entre la institución autónoma cuyo funcionario ha sido investigado y la Contraloría se estuviera estableciendo una relación de jerarquía, cuando lo que hay es un control de legalidad financiera de las actuaciones de un funcionario, una actividad materialmente jurisdiccional. Por lo demás, después de señalar algunos cometidos de la Contraloría General de la República la Constitución Política nos remite a los deberes y atribuciones que "las leyes le asignen" (artículo 184, inciso 5). Junto a la lista de competencias del artículo l84, el análisis de atribuciones constitucionales de la Contraloría no puede dejar de lado la central tarea que el Constituye le encargó: "auxiliar a la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública" (artículo 183). Quedaría menguada la efectividad de esta disposición constitucional con relación al vasto mundo de las instituciones autónomas si se interpretara que el ordenamiento está inhibido de habilitar a la Contraloría para investigar malos manejos de fondos en esas institucionales y eventualmente exigir la sanción del responsable (artículos ll5 de la Ley de Administración Financiera de la República y 273 del Reglamento de la Contratación Administrativa). Por último, acierta la Contraloría cuando sostiene que estas potestades no son disciplinarias en estricto sentido -limitadas a la relación de servicio- sino inseparables de la fiscalización de la ejecución de los prespuestos nacionales y de las instituciones autónomas". Se estima que el ejercicio de la potestad impugnada se adecua al Derecho de la Constitución, en particular, a las funciones de control y fiscalización de la Hacienda Pública, que los artículos 183 y 184 de la Constitución Política le atribuyen al Organo Auxiliar de la Asamblea Legislativa. En efecto, según se expuso en la sentencia transcrita, la autonomía administrativa de que gozan las instituciones autónomas no es vulnerada cuando la Contraloría General de la República procede de acuerdo con la atribución contenida en el artículo 68 de su Ley Orgánica. Tampoco se considera que cuando la Contraloría General de la República recomenda –con carácter vinculante- la sanción disciplinaria de un funcionario público ejerce funciones de administración activa. Nótese, que previo a que la Contraloría determine la responsabilidad de un funcionario por una falta cometida en el manejo de los recursos públicos, debe concederse al afectado de manera preceptiva su derecho del debido proceso, en los términos de los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, bajo la observancia ineludible del principio de verdad real –artículo 214 de la Ley General de la Administración Pública-

con la finalidad de que el servidor pueda formular los alegatos que estime pertinentes para su defensa, así como presentar la prueba que considere conveniente a sus intereses. Asimismo, si el superior jerárquico del funcionario no está conforme con el dictamen del Organo Contralor de la Hacienda Pública puede interponer una gestión de revisión en la Contraloría, que debe estudiar el Organo encargado de la tutela de los fondos públicos. La recomendación que surja como resultado del procedimiento administrativo que instaure el Organo Contralor debe contener una motivación suficiente, en donde se indique con claridad la falta que se encontró en la actuación del funcionario investigado en el manejo de la Hacienda Pública, punto sobre el cual debe referirse en forma exclusiva la recomendación de la Contraloría General de la República, pues si bien este Organo tiene facultades muy amplias de investigación para controlar y fiscalizar la Hacienda Pública, este concepto a su vez delimita su ámbito de competencia, considerándose, por ende, arbitrarias las actuaciones que realice este Organo en los supuestos en que no se discuta el manejo eficiente y legal de la Hacienda Pública. Consecuentemente, al considerarse en esta sentencia que lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría República se adecua al Derecho de la Constitución, debe desestimarse la acción en lo que a este extremo corresponde. (Sala Constitucional, voto 04835-2001).

65. Competencias Contraloría General. Potestades de fiscalización.

"…los artículos 6, 11 y 17 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República… lo que hacen es ampliar el radio de fiscalización de la Contraloría sobre el manejo de los fondos públicos, al señalar que podrá fiscalizar el cumplimiento, por parte de los sujetos privados beneficiarios, de reglas elementales de lógica, justicia y conveniencia a fin de evitar abusos, desviaciones o errores manifiestos en el empleo de los beneficios recibidos (artículo 6), garantizar la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República (artículo 11), el control de eficiencia para lo cual rendirá los informes con las conclusiones y recomendaciones pertinentes, efectuará las prevenciones y dictará las instrucciones y las órdenes procedentes (artículo 17). Como puede colegirse de las normas señaladas en éstas se expanden las potestades de fiscalización de los fondos públicos de la Contraloría General de la República, esto es no se afectan para nada las funciones de fiscalización de los actos de disposición de los fondos públicos, sino que más bien se ven reforzadas por las normas." (Sala Constitucional, Voto 1903-99, de las 11:00 del 12 de marzo de 1999).

66. Competencias Contraloría General. Fiscalización a empresas públicas.

"Del artículo anteriormente citado, los diputados promotores consultan la constitucionalidad del último párrafo, el cual define el concepto de "empresa pública". Ese concepto no corresponde a la doctrina del derecho público costarricense, y además limita las potestades de la Contraloría General de la República en la fiscalización de los fondos públicos, con lo cual resulta inconstitucional.- Por las mismas razones aquí expresadas, resulta inconstitucional la modificación del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en cuanto elimina de la fiscalización a las empresas públicas". (Sala Constitucional, Voto 0919-99 de las 9:15 horas del 12 de febrero de 1999).

67. Competencias Contraloría General. Votos emitidos.

"**VIII.- DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO ÓRGANO FISCALIZADOR DE LA HACIENDA PÚBLICA.** El artículo 183 de la Constitución Política textualmente dispone en su párrafo primero:
(…)
Por su parte, es el artículo 184 el que define específicamente las atribuciones de este órgano contralor:
(…)
Con fundamento en estas dos disposiciones, en forma constante y reiterada, la jurisprudencia constitucional se ha manifestado acerca de las especiales competencias que la Constitución Política le asigna a la Contraloría General de la República en lo que respecta a la vigilancia en el manejo de los fondos públicos y en la gestión financiera de los empleados públicos, y específicamente. En este sentido, resultan de obligada consulta, entre otras las sentencias número 2398-91, de las 15:20 horas del 13 de noviembre de 1991; 0660-92, de las 15:00 horas del 10 de marzo de 1992; 3607-94; de las 15:15 horas del 19 de julio de 1994; 0016-95, de las 15:45 horas del 3 de enero de 1995; 2632-95, de las 16:06 horas del 23 de

mayo de 1995; 4284-95, de las 15:06 horas del 3 de agosto de 1995; 5119-95; de las 20:39 horas del 13 de setiembre de 1995; 0998-98, de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998; 9524-99, de las 9:06 horas del 3 de diciembre de 1999, 3027-00, de las 9:03 horas del 14 de abril del 2000, la 2000-6326, de las dieciséis horas dieciocho minutos del diecinueve de julio del dos mil, y la número 2001-4835, de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del seis de junio del dos mil uno. En todos y cada uno de los fallos citados, la Sala enfatiza que por voluntad del constituyente se creó la Contraloría General de la República como órgano -constitucional- auxiliar de la Asamblea Legislativa con una función específica y determinada: la vigilancia de la Hacienda Pública, de manera que por mandato constitucional –artículos 183 y 184- tareas como la fiscalización de los procedimientos de contratación administrativa y el funcionamiento del sistema financiero, sobre todo en lo que se refiere a la movilización de capitales a fin de que se mantenga la confianza en la correcta administración de los entes bancarios, el manejo del presupuesto de todas y cada una de las dependencias públicas, así como el control del personal que "*recibe, custodia, paga o administra bienes o valores del Estado*" no están más allá de las funciones encomendadas a éste órgano contralor, sino todo lo contrario, ya que responden al interés del buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas. Refuerza lo anterior, el hecho de que para que la Contraloría lleve en forma efectiva esta tarea, la propia Constitución Política en su artículo 24 le dota de una facultad especial, cual es la posibilidad de revisar los libros de contabilidad y sus anexos con fines tributarios y para fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos respectivamente, facultad que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República desarrolla en el artículo 13. Queda claro que estas competencias tienen su origen en normas de rango constitucional, y están desarrolladas en leyes, tales como en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, número 7428, la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, número 6955, la Ley de Control Interno, número 8292, y la Ley de la Administración Financiera, número 8131**;** y en lo que respecta al control del presupuesto, contratación y recursos municipales, en el propio Código Municipal vigente; y aún en normas reglamentarias, como lo es el Reglamento sobre el funcionamiento de empresas estatales estructuradas como sociedades mercantiles, Decreto Ejecutivo número7927-H, y en el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Contraloría General de la República, número 27.974-MP-H. A modo de conclusión se transcribe lo dicho por la Sala respecto de las funciones encomendadas a la Contraloría General de la República en sentencia número 5119-95, de las 20:39 horas del 13 de setiembre de 1995:

"V.- La Contraloría General de la República como su Ley Orgánica remarca (Ley No.7428 de 7 de setiembre de 1994) es un órgano de relevancia constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, cuya función general es el control superior de la Hacienda Pública y la dirección del sistema de fiscalización regulado en la citada ley. Ejerce principalmente las atribuciones específicas que la Constitución le confiere en el artículo 184. El inciso 5) del citado artículo constitucional dispone que son deberes y atribuciones de la Contraloría los demás que la Constitución y las leyes le asignen. Esa disposición no puede interpretarse como una autorización dada al legislador para que agregue atribuciones que distraigan a la Contraloría de su función propia establecida en la Constitución, o la obstaculice con la asignación de otras extrañas por completo a su especialidad orgánica. El legislador no puede legítimamente desfigurar o distorsionar el diseño constitucional del órgano al punto de que éste no se reconozca, suprimiéndole competencias constitucionales, asignándole otras propias de otros órganos, o confiriéndole competencias que aunque no sean propias de otros órganos, transformen el diseño básico del órgano establecido en la Constitución. Lo que el legislador sí podría hacer es añadirle otras funciones compatibles o conexas con las que constitucionalmente le corresponden." (Sala Constitucional, voto 13140-2003, de las 14:37 horas del 12 de noviembre del 2003).

68. Competencias Contraloría General. Constitucionalidad art. 68 LOCGR.

"El artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República dispone textualmente,

(…)

Respecto de la impugnación de esta norma, la Sala reitera las consideraciones dadas con anterioridad en su jurisprudencia, tanto en lo que respecta a su la especial competencia, de orden constitucional, asignada a la Contraloría General de la República, como respecto de la facultad, no sólo para iniciar procedimientos sancionatorios, sino inclusive, para dictar dictámenes vinculantes respecto de las sanciones a aplicar a los servidores de los sujetos de su fiscalización, de las cuales se pueden derivar las siguientes conclusiones: **a)** que la facultad impugnada de la Contraloría deriva de los

numerales 183 y 184 de la Constitución Política, motivo por el cual, no puede estimarse que constituya una invasión de la autonomía conferida a las instituciones autónomas en su gestión, en tanto la facultad sancionatoria reconocida a éste órgano constitucional no deriva de una relación jerárquica o de orden laboral; es decir, no son sanciones disciplinarias las que ejercita, sino la facultad de vigilancia y fiscalización superior de la Hacienda Pública, de donde, no asume funciones de la administración activa, por cuanto su actuación es consecuencia lógica y necesaria de su competencia constitucional asignada; **b)** que la facultad impugnada se concreta como consecuencia de la aplicación de un procedimiento administrativo ordinario sancionador, en el que se dan pleno respeto y cumplimiento de las garantías del debido proceso, en el que el investigado puede ejercer de una forma efectiva su derecho de defensa, de manera que puede refutar los cargos que se le imputan, aportar la prueba que estime necesaria, acceder al expediente, formular los recursos que estime convenientes, y por supuesto, la motivación de todos los actos que se dicten; de manera que la potestad de emitir una recomendación vinculante, nace y se concreta, únicamente cuando la Contraloría tenga por acreditada la infracción de las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización (normas y principios constitucionales de la contratación administrativa y de la elaboración y ejecución del presupuesto, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley de Control Interno), o cuando constate una lesión a la Hacienda Pública; **c)** que la sanción no la aplica la Contraloría General de la República, sino el superior jerárquico del servidor incumpliente; quien, a su vez, puede formular una gestión de revisión (artículo 38 del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Contraloría General de la República) ante la Contraloría General de la República, en caso de no estar de acuerdo con la recomendación; y **d)** que la facultad de investigación de la Contraloría se limita al ámbito de su competencia, sea el manejo y administración de la Hacienda Pública, únicamente. Asimismo, debe considerarse que la autonomía de que gozan las instituciones autónomas no es ilimitada, en tanto el propio artículo 188 de la Constitución Política las sujeta a la ley en matera de gobierno, de donde, están sujetas a la tutela administrativa, que se manifiesta a través de la planificación, directrices, y por supuesto, a los controles previstos en la propia Carta Fundamental para el manejo de los fondos públicos, cuyo órgano constitucional encargado para tal tarea es la Contraloría General de la República -artículos 183 y 184-. Por ello, la competencia impugnada, lejos de desbordar el ámbito natural de las funciones que la Constitución Política le otorga a la Contraloría General de la República, es congruente con ella, de manera que la pretensión de eliminar la facultad de la Contraloría General de la República para investigar y sancionar a los servidores públicos que administran fondos públicos, implicaría disminuir la competencia que por mandato constitucional se le reconoce a este órgano constitucional; lo cual, más bien atentaría contra la propia Constitución Política. En virtud de lo anterior, procede desestimar la acción respecto de la impugnación que se hace del artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y confirmar la jurisprudencia constitucional que ha dictado en esta materia". (Sala Constitucional, voto 13140-2003, de las 14:37 horas del 12 de noviembre del 2003).

69. Competencias Contraloría General. Constitucionalidad art. 28 LOCGR.

"Respecto de la impugnación que se hace de esta norma, resulta importante considerar que repiten los argumentos relativos a la supuesta invasión de competencias por parte de la Contraloría sobre las instituciones autónomas y dependencias públicas en general. Sin embargo, debe advertirse al gestionante, que la facultad de anulación por motivos de nulidad absoluta está reconocida en el Derecho Público a todo superior jerarca, no de manera potestativa, sino como una obligación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 182.1 en relación con el artículo 102 inciso d), ambos de la Ley General de la Administración Pública, y que disponen…

de manera, que aún declarándose la inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, subsistiría esa competencia en cabeza de la Contraloría, que por mandato constitucional, según se ha indicado en este sentencia, le corresponde la vigilancia y control superior de la Hacienda Pública, de modo que actúa como jerarca impropio de toda la Administración en lo que respecta a la materia de contratación administrativa; motivo por el cual, los alegatos que se hacen, resultan infundados, procediendo la desestimación de la impugnación que se hace, en todos sus extremos". (Sala Constitucional, voto 13140-2003, de las 14:37 horas del 12 de noviembre del 2003).

70. Competencias Contraloría General. Contratación administrativa. Jurisprudencia.

"Los criterios utilizados por esta Sala en vía de amparo sobre materia de contratación administrativa son coincidentes en preservar para la Contraloría General de la República el ejercicio de sus atribuciones constitucionales para intervenir en esa materia. En lo fundamental, la Sala ha establecido en su jurisprudencia, que se trata de un bloque normativo que se despliega gradualmente desde la Constitución Política, pasando por la legislación ordinaria, en relación al cual el papel competencial que ostenta la Contraloría General de la República es especialmente considerado, pues a la vez que tiene la posibilidad de emitir disposiciones generales sobre la materia, también ha ido perfilando su propia jurisprudencia a través del análisis de casos concretos. Cualquier discrepancia en relación a lo que el ente Contralor decida, debe se discutido en la vía legalmente prevista y no en esta, excepcional y sumaria del amparo". (Sala Constitucional, Voto 02217-99 de las 15:12 horas del 24 de marzo de 1999).

71. Competencias Contraloría General. Contratación administrativa. Actuar de oficio en la revisión de adjudicaciones.

"Finalmente, en cuanto a que no obstante no estar legitimado el apelante, según criterio de la propia Dirección de Contratación Administrativa recurrida, entró a conocer uno de los aspectos cuestionados, se ha explicado a la Sala que se ha obrado así por virtud de la autorización que otorga a la Contraloría General de la República el artículo 28 de su ley orgánica, norma que, dada la implicación de importantes intereses para la sana administración financiera, les permite actuar inclusive de oficio en la revisión de actos de adjudicación dictados por la administración activa". (Sala Constitucional, Voto 02217-99 de las 15:12 del 24 de marzo de 1999).

72. Competencias Contraloría General. Aprobar, improbar presupuestos.

"Sin embargo, en criterio de este Tribunal, los criterios que llegue a utilizar la Contraloría General de la República en el examen, aprobación o improbación de los presupuestos de las entidades públicas, como una manifestación de la competencia que se le asigna, entre otras, por virtud de lo que dispone el artículo 184 de la Constitución Política, no serían -salvo manifiesta arbitrariedad o ilegitimidad- revisables en la vía del amparo". (Sala Constitucional, Voto 02218-99 de las 15:15 horas del 24 de marzo de 1999).

73. Competencias Contraloría General. Vigilancia. Fondos públicos. Intervención en licitaciones.

"Es pues, con fundamento en lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 183 de la Constitución Política, en tanto crea este órgano como "*institución auxiliar de la Asamblea Legislativa"*, encargado de la fiscalización y "*vigilancia de la Hacienda Pública"*, función que se concreta en la verificación de la correcta utilización de los fondos públicos, y en lo dispuesto en los artículos 2 y 3 inciso k) de la Ley Orgánica de la Contraloría número 1253, de veintitrés de diciembre de mil novecientos cincuenta, como en los 1, y 11, 12, el Título II (que comprende los 17, 18, 20, 21, 22) de la Ley Orgánica de la Contraloría vigente (número 7428, de veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y cuatro), que se le confieren a esta institución la especial competencia para ejercer funciones de vigilancia en el manejo de los fondos públicos y en la gestión financiera de los empleados públicos, y específicamente para intervenir en las licitaciones (contratación administrativa), como se indicó en sentencia número 2632-95, de las dieciséis horas seis minutos del veintitrés de mayo de mil novecientos noventa y cinco". (Sala Constitucional. Voto 05947-98 de las 14:32 horas del 19 de agosto de 1998).

74. Competencias Contraloría General. Control. Contratación administrativa.

"(...) de manera que la Contraloría, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico -según se anotó anteriormente-, se encarga de ejercer un control financiero y de legalidad en el manejo de los fondos públicos, que comprende las diversas operaciones de ejecución del presupuesto del Estado, control que consiste en fiscalizar la coincidencia entre la acción administrativa financiera y la norma jurídica, por lo que, como lógica consecuencia, no escapa a este control de la Contraloría, la actividad referente a la contratación administrativa, según lo indicado por esta Sala en sentencia número 2398-91, de las quince horas veinte minutos del trece de noviembre de mil novecientos noventa y uno". (Sala Constitucional, Voto 05947-98 de las 14:32 horas del 19 de agosto de 1998).

75. Competencias Contraloría General. Poder de investigación. Libros de contabilidad.

"b.- que en virtud de la competencia constitucional y legalmente asignada a la Contraloría General de la República, este órgano cuenta con los mecanismos necesarios para efectuar el control superior del manejo de los fondos públicos, de los cuales forman parte los muncipales, tales como la facultad investigativa que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República le reconoce en el artículo 22 como derivado de su competencia constitucional, o la posibilidad de revisar los libros de contabilidad y sus anexos (artículo 24 constitucional y 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República)..." (Sala Constitucional, Voto 06326-00 de las 16:18 horas del 19 de julio de 2000).

76. Competencias Contraloría General. Facultad investigación. Funcionarios municipales de elección popular.

"d.- que cuando en sentencia número 5445-99 se indicó que la Contraloría General de la República no podía actuar como órgano director de los procedimientos administrativos dirigidos a establecer la responsabilidad pecuniariaria de los funcionarios municipales, en esa ocasión se hizo referencia únicamente a los empleados municipales, no a los jerarcas municipales, y mucho menos a los de elección popular; motivo por el cual no resulta violatorio del debido proceso ni de la autonomía municipal el reconocer la competencia de la Contraloría General de la República para que investigue las infracciones cometidas al ordenamiento de control y fiscalización de los fondos públicos mediante el procedimiento especial previsto en el artículo 68 de su Ley Orgánica, únicamente respecto de los funcionarios municipales de elección popular, es decir, de los regidores y síndicos. / Con base en lo anterior es dable concluir que exigir que el Tribunal Supremo de Elecciones sea el órgano encargado de la investigación de las infracciones de las normas relativas al control de la Hacienda Pública constituiría una invasisión de funciones que exclusivamente están asignadas a la Contraloría General de la República por mandato constitucional, y en consecuencia, una infracción de lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política. No existe norma ni jurisprudencia constitucional que limite a la Contraloría General de la República a actuar como un mero coadyuvante en estos casos, entendiendo que debe remitirse al Tribunal Supremo de Elecciones la relación de hechos para que éste levante el procedimiento adminitrativo; como tampoco existen norma o jurisprudencia constitucional que habiliten al Tribunal Supremo de Elecciones para tales menesteres". (Sala Constitucional, Voto 06326-00 de las 16:18 horas del 19 de julio de 2000).

77. Competencias Contraloría General. Fórmulas de reajustes de precios.

"Asimismo, si por un lado se afirma que los reajustes están regulados por el principio de reserva de ley -como se indicó en el Considerando IV. de esta sentencia-, no resulta constitucionalmente posible que sea la propia Contraloría la que defina qué, cómo y cuándo se paga por concepto de reajustes, y que le corresponda a esta Institución elaborar fórmulas y emitir criterios generales de administración activa". (Sala Constitucional, Voto 06432-98 de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

78. Competencias Contraloría General. Fiscalización. Potestades.

"Las normas cuestionadas lo que hacen es ampliar el radio de fiscalización de la Contraloría sobre el manejo de los fondos públicos, al señalar que podrá fiscalizar el cumplimiento, por parte de los sujetos privados beneficiarios, de reglas elementales de lógica, justicia y conveniencia a fin de evitar abusos, desviaciones o errores manifiestos en el empleo de los beneficios recibidos (artículo 6), garantizar la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República (artículo 11), el control de eficiencia para lo cual rendirá los informes con las conclusiones y recomendaciones pertinentes, efectuará las prevenciones y dictará las instrucciones y las órdenes procedentes (artículo 17). Como puede colegirse de las normas señaladas en éstas se expanden las potestades de fiscalización de los fondos públicos de la Contraloría General de la República, esto es no se afectan para nada las funciones de fiscalización de los actos de disposición de los fondos públicos, sino que más bien se ven reforzadas por las normas". (Sala Constitucional, Voto 01903-99 de las 11:00 horas del 12 de marzo de 1999).

79. Competencias Contraloría General. Potestad de Control. Obligación.

"Por principio general las potestades públicas son un poder deber, lo que sin duda implica que la institución que tiene una determinada potestad en materia de su competencia, no sólo puede sino que debe ejercerla. Los incisos del artículo que se consulta no transgreden la Constitución Política; en efecto, en materia de su competencia la Contraloría General de la República está obligada a actuar siempre, para fiscalizar todo lo concerniente a la Hacienda Pública (artículo 183 constitucional). El artículo 184 id. le otorga "deberes" y "atribuciones" y no una facultad discrecional para actuar en el campo de su incumbencia. A juicio de la Sala el artículo 4 no modifica la potestad genérica de control y por ello debe entenderse que la norma lo que señala, es que en los casos que contemplan, los sujetos pasivos podrán ser objeto de fiscalización o auditoraje selectivo, para comprobar que se haya dado uso legítimo y correcto a los fondos públicos. Únicamente con el fin de evitar transgresiones al orden constitucional por indebida interpretación de la ley, podría ser recomendable suprimir la frase "facultativamente" que contiene el proyecto consultado. (Sala Constitucional, Voto 02430-94 de las 15 horas del 25 de mayo de 1994).

80. Competencias Contraloría General. Contratación administrativa.

"La Asamblea Nacional Constituyente, al crear la Contraloría General de la República como una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, le confirió la tarea de la fizcalización y vigilancia de la Hacienda Pública -artículo 183 de la Constitución Política-, en cuanto le corresponde verificar la correcta utilización de los fondos públicos… / "*De la lectura de los artículos 183 y siguientes de la Constitución Política, es posible concluir que la Contraloría General de la República, tiene en relación con los fondos públicos, una función de fiscalización superior, jurídica y financiera, que no puede verse limitada a una actuación automática de simple «aprobación», puesto que ello implicaría una disminución sustancial de sus competencias constitucionales*" (sentencia número 2340-94, de las quince horas del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y cuatro); / "*La Contraloría General de la República, como su Ley Orgánica remarca (Ley No. 7428 de siete de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro) es un órgano de relevancia constitucional, auxiliar de la Asamblea Lesgislativa, cuya función general es el control superior de la Hacienda Pública y la dirección del sistema de fiscalización regulado en la citada Ley*" (Vid. Voto 998-98, de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998)" (Sala Constitucional, Voto 5119-95, de las 20:39horas del 13 de setiembre de 1995).

81. Competencias Contraloría General. Investigación preliminar de presuntas irregularidades. No se aplica debido proceso.

"Io.- Del libelo de interposición del amparo se desprende que no se ha lesionado el derecho fundamental al debido proceso en perjuicio de la recurrente, toda vez que los actos de investigación que apunta y reclama, constituyen una fase preliminar que podría servir como base a un posterior procedimiento administrativo, en el cual podría tenérsele como parte o no; ello constituye entonces una facultad del órgano administrativo competente, a fin de determinar si existe mérito o no para iniciar un proceso que tienda a averiguar la verdad real de los hechos objeto de las pesquisas, por ello esta Sala no observa que se le haya causado menoscabo a derecho fundamental alguno de la amparada, ya que de iniciarse el procedimiento mencionado, será en el momento procesal oportuno donde pueda manifestarse sobre los hechos que fueran imputados y en consecuencia, tener acceso a las piezas del expediente que le interesan. No obstante lo anterior, cabe advertir al órgano recurrido, que de iniciarse un proceso disciplinario en perjuicio de aquella, los medios probatorios que darían base a la gestión disciplinaria que se interesa, deberán ser evacuados con la necesaria intervención de la recurrente a fin de que se manifieste sobre la procedencia o no de los mismos." (Sala Constitucional, Voto 07096-96, de las 12:45 horas del 24 de diciembre de 1996).

82. Competencias Contraloría General. Universidades privadas. Fiscalización.

"Por su parte, el artículo 183 de la Constitución Política, dispone que la Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; con absoluta independencia en el desempeño de sus labores. Los deberes y atribuciones de la Contraloría se encuentran fijados por la Constitución en el artículo 184, conforme se indicó. De ahí que, las universidades privadas se encuentran exentas del control de la Contraloría General de la República, con excepción de los fondos que eventualmente provengan del erario público, en este sentido, si se les hubiera asignado alguna partida presupuestaria del

Presupuesto Nacional de la República, la Contraloría deberá ejercer su labor de fiscalización". (Sala Constitucional, Voto 07494-97, de las 15:45 horas del 11 de noviembre de 1997).

83. Competencias Contraloría General. Tasas municipales. Fijación.

"La fijación de estas tarifas [tasas municipales] corresponde a los propios gobiernos locales —en atención a su reconocida autonomía tributaria—, en coordinación con las respectivas instituciones del Estado. Sin embargo, ello no quiere decir que están exentas de control, precisamente por estar librada a la discrecionalidad de las autoridades municipales, el riesgo por abuso en perjuicio de los usuarios aumenta, por lo que se requiere de un órgano contralor para hacer efectivo el principio constitucional de protección de las grandes mayorías. Este órgano es la Contraloría General de la República toda vez que la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos modificó parcialmente el Transitorio VIII. del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de manera tal que respecto de los servicios municipales, a esa entidad le corresponde la fijación de los precios y tarifas de la recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales, únicamente, tal y como lo establece el artículo 5 de la Ley 7593. Consecuentemente, el control de los precios y tarifas de los otros servicios que presten directamente las municipales le corresponde en este momento en exclusiva a la Contraloría General de la República, salvo disposición expresa de ley especial al efecto. ... Es importante señalar que la parte considerativa de la sentencia es clara en señalar que la intervención de la Contraloría General de la República en la revisión de las tasas municipales no sólo es necesaria, sino acorde con los principios constitucionales, motivo por el cual la aplicación de esta disposición a las municipalidades no es inconstitucional. Por ello, debe aclararse la sentencia número 05445-99, de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, en el sentido de que no resulta inconstitucional la aplicación del Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios a las municipalidades." (Sala Constitucional, Voto 07728-2000, de las 14:45 horas del 30 de agosto del 2000).

84. Competencias Contraloría General. Instituciones autónomas. Fiscalización.

"SEGUNDO. No hacemos frente a un atentado a la autonomía administrativa de las instituciones autónomas porque la relación aquí objetada entre la Contraloría General de la República y éstas no corre entre administraciones activas, una de las cuales se inmiscuiría inconstitucionalmente en un ámbito propio de la otra. La Contraloría es administración no activa, fiscalizadora o vigilante. La interpretación del accionante, compartida en parte por la Procuraduría General de la República, parte de una premisa débil: asume que la autonomía administrativa es incompatible con órdenes en materia de personal como si entre la institución autónoma cuyo funcionario ha sido investigado y la Contraloría se estuviera estableciendo una relación de jerarquía, cuando lo que hay es un control de legalidad financiera de las actuaciones de un funcionario, una actividad materialmente jurisdiccional. Por lo demás, después de señalar algunos cometidos de la Contraloría General de la República la Constitución Política nos remite a los deberes y atribuciones que 'las leyes le asignen' (artículo 184, inciso 5). Junto a la lista de competencias del artículo l84, el análisis de atribuciones constitucionales de la Contraloría no puede dejar de lado la central tarea que el Constituye le encargó: 'auxiliar a la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública' (artículo 183). Quedaría menguada la efectividad de esta disposición constitucional con relación al vasto mundo de las instituciones autónomas si se interpretara que el ordenamiento está inhibido de habilitar a la Contraloría para investigar malos manejos de fondos en esas institucionales y eventualmente exigir la sanción del responsable (artículos ll5 de la Ley de Administración Financiera de la República y 273 del Reglamento de la Contratación Administrativa). Por último, acierta la Contraloría cuando sostiene que estas potestades no son disciplinarias en estricto sentido -limitadas a la relación de servicio- sino inseparables de la fiscalización de la ejecución de los prespuestos nacionales y de las instituciones autónomas." (Sala Constitucional, Voto 0016-95 de las 15:45 horas del 3 de enero de 1995).

85. Competencias Contraloría General. Legitimación para recurrir ante la Sala Constitucional.

"La cuestión de constitucionalidad promovida mediante la interposición de esta acción por el

Contralor General de la República llama la atención sobre un hecho de graves repercusiones, que consiste en la degradación a que se exponen las reglas del juego institucional y, más específicamente, los límites que esas reglas imponen al ejercicio de los poderes públicos, pese a la legitimidad de la finalidad que se persigue con la ley. Ciertamente, el Estado Social requiere de estos poderes la satisfacción de demandas sociales mediante prestaciones positivas, como ahora es el caso. La urgencia con que en ocasiones se presenta esta exigencia, puede conducir al legislador a actuar con prescindencia de aquellas reglas y de aquellos límites. La legitimación que la ley atribuye al Contralor General para suscitar esta cuestión es, precisamente, muestra de la autovinculación del legislador al derecho que él mismo crea, y también al que está por encima de sus propias potestades, que es, en resumen, el Derecho de la Constitución. Aunque el ejercicio que hace el Contralor General de la legitimación que la ley le confiere, pueda suponerse un obstáculo para componer un conflicto social urgente, o para alcanzar la realización de la justicia material, ese ejercicio conviene al orden constitucional, que, de otro modo, podría ser reducido o excluido, con merma de la legalidad a que debe atenerse también el Estado Social." (Sala Constitucional, Voto 2000-5500 de las 14:33 horas del 5 de julio de 2000).

86. Competencias Contraloría General. Ausencia de potestad para dictar reglamentos ejecutivos.

"Como puede advertirse, la Sala ha sido consistente en sostener el principio esencial de la potestad reglamentaria de las leyes, en manos del Poder Ejecutivo y desde esta perspectiva resultarían contrarios a la Constitución Política, no sólo el artículo 31 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, No. 6872 de 17 de junio de 1983, en cuanto confiere a la Contraloría General de la República la facultad de reglamentar dicha ley, sino también, y por conexidad y conforme al artículo 89 de la Ley de esta Jurisdicción, todo el Reglamento sobre la materia emitido por la Contraloría General de la República el 8 de octubre de 1983 y publicado en La Gaceta No. 198 del 20 de octubre de ese mismo año, por ser contrarios al principio de separatividad de funciones del Estado contenido en el artículo 9 y el principio de la potestad reglamentaria ejecutiva del artículo 140 inciso 3) ambos constitucionales." (Sala Constitucional, Voto 5826-97 de las 14:09 horas del 19 de setiembre de 1997).

87. Competencias Contraloría General. Potestad de reglamentar actividades de control del gasto público.

"De conformidad con lo anterior, y dado que se trata de funciones de control de gasto público, tanto el artículo 1° de la Ley número 3462 del veintiséis de noviembre de mil novecientos sesenta y cuatro, Reguladora de los gastos de viaje y gastos por concepto de transportes para todos los Funcionarios del Estado, como los Acuerdos emitidos por la Contraloría General de la República, no resultan contrarios a los artículos 9 y 140 inciso 3) de la Constitución Política, puesto que en términos generales, corresponde a la Contraloría General de la República, como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, determinar la racionalidad de los gastos, los límites y legalidad de los mismos, en ejercicio, eso sí, de las atribuciones contenidas en el artículo 184 de la misma Constitución Política. Los reglamentos que se objetan, no es en estricto sentido, un reglamento ejecutivo, sino un manual de procedimientos que deben observar todos los entes públicos sometidos al control en la forma explicada y por ello, la acción debe declararse sin lugar." (Sala Constitucional, Voto 5826-97 de las 14:09 horas del 19 de setiembre de 1997).

88. Competencias Contraloría General. Protección de la dignidad de los funcionarios que investiga.

"La Sala aprecia que si bien la resolución en cuestión no impuso sanción alguna al recurrente —por lo que no se ha producido violación al principio de legalidad y del debido proceso— sí causó una lesión a su dignidad, tutelada por el artículo transcrito de la Convención, pues como la misma Contraloría señaló, el accionante actuó conforme a derecho y, a criterio de la Sala, las manifestaciones del ente contralor no son simples recomendaciones, sino que afectan la honra del amparado." (Sala Constitucional, Voto 5862-95 de las 17:27 horas del 25 de octubre de 1995).

89. Competencias Contraloría General. Fiscalización de funcionarios que administran fondos públicos.

"...la Sala claramente señaló que en cumplimiento de sus competencias constitucional y legalmente asignadas, la Contraloría tiene un poder-deber asignado, cual es el controlar la función desempeñada particularmente por estos funcionarios, de manera tal que la labor de investigación se constituye en una lógica consecuencia de esa labor de control y fiscalización

de la Hacienda Pública, la cual debe llevar a cabo cuando exista mal uso o manejo de los bienes o valores del Estado. Es así como de lo dispuesto en la Ley de la Administración Financiera de la República (artículos 6 y 115) se permitió la participación activa de la Contraloría General de la República en la investigación de las posibles anomalías en el manejo de los fondos públicos, para lo cual abría un procedimiento el que se daba plena garantía del debido proceso (información de los cargos que se investigan, derecho de audiencia, posibilidad de aportar prueba de descargo, otorgamiento de plazos razonables, etc.); en el que actuando como órgano administrativo y dependiendo del resultado de la investigación, recomendaba la sanción administrativa pertinente, sea la suspensión o destitución del funcionario responsable. Con la aclaración obvia de que este procedimiento en ningún momento revistió uno de carácter disciplinario y por ello la imposibilidad de que el órgano contralor impusiera la sanción..." (Sala Constitucional, Voto número 6326-00 de las 16:18 horas del 19 de julio de 2000).

90. Competencias Contraloría General. Instrucción de procedimientos sancionatorios a funcionarios municipales de elección popular.

"La Contraloría General de la República es el órgano especializado en el control y fiscalización de la Hacienda Pública, y el Tribunal Supremo de Elecciones tiene su competencia limitada a la actividad electoral, únicamente, de donde resulta que la participación del Tribunal Supremo de Elecciones en la determinación de la responsabilidad pecuniaria de los regidores y síndicos se circunscribe a modo de conclusión de lo que la Contraloría General de la República haya establecido, con base en el procedimiento administrativo llevado a cabo por el órgano contralor. Por estas mismas consideraciones, es que no puede estimarse que exista violación al artículo 9 constitucional, en lo que se refiere a la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones, que es el segundo reparo constitucional que hace el órgano contralor, ya que como también la ha establecido la jurisprudencia constitucional, el ejercicio de la función de un órgano contralor, por más que determine la actuación de otro órgano, no lo convierte en jerarca, ni actúa como administración activa. Resulta impensable que el atribuir a la Contraloría la verificación del procedimiento administrativo a fin de determinar la responsabilidad pecuniaria de estos funcionarios lesione la independencia de funcionamiento del tribunal electoral, toda vez que se trata de materia que escapa la competencia constitucionalmente asignada a éste, como ya se detalló. Por último, tampoco se lesiona la autonomía municipal. Debe recordarse que la fiscalización y control del manejo de los fondos públicos es de fundamental importancia en el desempeño de la función pública, y es de interés público el correcto manejo de los recursos públicos por devenir de mandato constitucional, el cual se verifica inclusive sobre los presupuestos municipales y la actividad contractual de los gobiernos locales, por lo que no resulta lógico excepcionar de ese control a los jerarcas municipales. Además, dado el carácter de estos funcionarios y la posición institucional que ocupan, no resulta pertinente que esa investigación sea realizada en el seno municipal." (Sala Constitucional, Voto 6326-00 de las 16:18 horas del 19 de julio de 2000).

91. Competencias Contraloría General. Potestad reglamentaria. Tipos de reglamentos.

"II.- DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES: TERCERA CATEGORÍA. En forma reiterada y constante (en este sentido, entre otras, ver las sentencias número 1130-90, 2934-93, 5227-94 y 9236-99), la Sala Constitucional se ha referido respecto de la potestad reglamentaria, como una atribución exclusiva que la propia Constitución Política –en los incisos 3) y 18) del artículo 140- le confiere al Poder Ejecutivo, entendiendo por tal, al Presidente de la República y al respectivo Ministro del ramo. Se trata de una potestad cuyos parámetros están claramente definidos, condicionándola y limitándola, / "[...] puesto que la misma en ningún caso puede violentar la dinámica propia e inmanente que deriva de la división de poderes y que constituye, por así decirlo, la esencia misma del sistema democrático. Uno de esos parámetros fundamentales de la facultad reglamentaria es el hecho de que dentro del sistema democrático, los poderes públicos tienen claramente definidas sus funciones, sin que pueda ninguno de ellos asumir las propias de los otros, pues tal transgresión viola flagrante el concepto mismo de la división de poderes que recogen de diversa manera los artículos 9, 11, 121 inciso 1) y 140 incisos 3) y 18) constitucional." (Sentencia número 05445-99, de las catroce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve).Se trata de una normativa secundaria, subalterna, de rango inferior, que está subordinada por entero a la ley, y al mismo tiempo la complementa, en tanto le corresponde

desarrollarla, sin alterar su espíritu. Doctrinaria y jurisprudencialmente se han reconocido dos tipos de reglamentos, los ejecutivos, que son los que tienden a la realización o ejecución concreta de las leyes, cuyo alcance, más bien es genérico, y los independientes, o autónomos de organización o de servicio, relativos a materia de competencia del Poder Ejecutivo no regulados por ley, que se refieren exclusivamente a la materia administrativa. Con anterioridad (en la citada sentencia número 05445-99-, este Tribunal Constitucional ha señalado –en forma enfática- que la Contraloría General de la República únicamente tiene competencia para dictar reglamentos de organización, funcionamiento y de servicio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 de su Ley Orgánica: / "La Contraloría General de la República tendrá la potestad exclusiva para dictar los reglamentos autónomos de servicio y de organización, en la materia de su competencia constitucional y legal." / Por ello, es que -dentro de esta segunda categoría-, bien puede entenderse una categoría especial, en virtud de las competencias que en el artículo 184 de la Constitución Política le atribuyen a la Contraloría General de la República, en lo que respecta a la organización y funcionamiento de las competencias constitucionalmente asignadas; entendida como la potestad para que este órgano constitucional dicte normas y directrices de carácter general con el fin de hacer efectivo el control de la hacienda pública, concretamente en lo que respecta a asuntos eminentemente contables, o, como en el caso que motiva esta gestión de inconstitucionalidad, se refieran a la competencia exclusiva de este órgano contralor para diseñar mecanismos para efectuar el efectivo control de la contratación administrativa; tal y como lo ha considerado con anterioridad esta Sala al analizar la posibilidad de que el legislador pudiera otorgar a la Contraloría General de la República la potestad de reglamentar leyes de la República. De este modo, en sentencia número 2943-93, de las quince horas veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres, se declaró la inconstitucionalidad del Reglamento emitido por la Contraloría General de la República de la ley de Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos número 6872 del diecisiete de junio de mil novecientos ochenta y tres, por considerar que se trataba de un reglamento ejecutivo; pero en la número 5826-97, de las catorce horas nueve minutos del diecinueve de setiembre de mil novecientos noventa y siete, consideró que el acuerdo número 56 del veintisiete de marzo de mil novecientos noventa y siete, en el que se establece el Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para funcionarios Públicos, emitido por la Contraloría General de la República, con base en las siguientes consideraciones: / "Encuentra la Sala que existe una similitud entre las normas anuladas en aquel entonces y la que ahora se cuestiona, en cuanto ambas otorgan a la Contraloría General de la República la posibilidad de reglamentar actividades y funciones contenidas en una ley y, en este caso concreto, la opción de imponer prácticamente cualquier modalidad de sujeción; sin embargo, la Sala diferencia entre los reglamentos ejecutivos, cual sucedía en la Ley de Enriquecimiento Ilícito y la que ahora se analiza. En efecto, la función contralora y fiscalizadora de la Hacienda Pública que la propia Constitución Política le ha encomendado a la Contraloría General de la República, que entre otras funciones y competencias, debe encargarse del control de la eficiencia de la Administración (artículo 17 de su ley Orgánica), de la fiscalización y aprobación de los presupuestos de un numeroso grupo de entes públicos (artículo 18 ibidem), aprobar los contratos que celebre el Estado (artículo 20 ibid) de aprobar y examinar las liquidaciones presupuestarias anuales de esos entes, de realizar auditorías sobre los entes públicos y aquellos que manejen fondos de tal naturaleza (artículo 21 de la Ley señalada), la facultad para establecer y uniformar, mediante reglas y condiciones de obligado cumplimiento, la forma en que los distintos entes públicos han de proceder en su relación con el ente contralor, de modo que no cabe duda de que deben estar sujetos, por conveniencia contralora y por ser jurídicamente posible, a sistemas generalizados.- Es decir, en el caso específico de la norma ahora cuestionada, se trata en concreto de compendios de instrucciones con el fin de facilitar, mediante la uniformidad de procedimientos, el ejercicio de la competencia contralora fijada claramente por la ley, por lo que no se estima que haya ejercicio propiamente dicho de alguna potestad reglamentaria indebidamente delegada.-...". (Sala Constitucional, Voto 2000-3027, de las 9:03 horas del 14 de abril del 2000).

92. Competencias Contraloría General. Sujetos Privado. Administración interna del sujeto pasivo.

"El artículo 69 del proyecto faculta a la Contraloría General de la República para obligar a un sujeto privado que haya recibido beneficios patrimoniales, a suspender o despedir a un trabajador que haya desobedecido una orden suya. Esta facultad podría enfrentarse al artículo 46 de la Carta Fundamental

que garantiza la libertad de empresa, lo que incluye desde luego, la facultad de los dueños o administradores de las mismas de organizarla y programar sus actividades en la forma que más convenga a sus intereses. Estima la Sala que la potestad que la Constitución Política le otorga a la Contraloría General de la República, para la vigilancia de la Hacienda Pública y en general de la correcta utilización de fondos públicos, no la faculta para sustituir la administración interna del sujeto pasivo investigado, ya que ello implicaría una clara transgresión, según se trate, de la libertad de asociación, empresa y de trabajo. La función de control que le asigna el proyecto en consulta a la Contraloría General de la República, no puede de manera alguna sustituir la voluntad del sujeto pasivo a tal grado de obligarlo a despedir o sancionar a un miembro o trabajador. Sin duda alguna, esta disposición del proyecto lesiona los artículos 25, 46 y 56 de la Constitución Política, todo ello sin perjuicio del ejercicio del poder de denuncia de hechos ilícitos, a los efectos de iniciar causas penales cuando haya mérito para ello (artículo 156 Código de Procedimientos Penales)". (Sala Constitucional, Voto 2430-94, de las 15:00 horas del 25 de mayo de 1994).

93. Competencias Contraloría General. Votos emitidos.

"El artículo 183 de la Constitución Política textualmente dispone en su párrafo primero... / Por su parte, es el artículo 184 el que define específicamente las atribuciones de este órgano contralor ... / ... Con fundamento en estas dos disposiciones, en forma constante y reiterada, la jurisprudencia constitucional se ha manifestado acerca de las especiales competencias que la Constitución Política le asigna a la Contraloría General de la República en lo que respecta a la vigilancia en el manejo de los fondos públicos y en la gestión financiera de los empleados públicos, y específicamente. En este sentido, resultan de obligada consulta, entre otras las sentencias número 2398-91, de las 15:20 horas del 13 de noviembre de 1991; 0660-92, de las 15:00 horas del 10 de marzo de 1992; 3607-94; de las 15:15 horas del 19 de julio de 1994; 0016-95, de las 15:45 horas del 3 de enero de 1995; 2632-95, de las 16:06 horas del 23 de mayo de 1995; 4284-95, de las 15:06 horas del 3 de agosto de 1995; 5119-95; de las 20:39 horas del 13 de setiembre de 1995; 0998-98, de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998; 9524-99, de las 9:06 horas del 3 de diciembre de 1999 y 3027-00, de las 9:03 horas del 14 de abril del 2000. En todos y cada uno de los fallos citados, la Sala enfatiza que por voluntad del constituyente se creó la Contraloría General de la República como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa con una función específica y determinada: la vigilancia de la Hacienda Pública, de manera que por mandato constitucional –artículos 183 y 184- tareas como la fiscalización de los procedimientos de contratación administrativa y el funcionamiento del sistema financiero, sobre todo en lo que se refiere a la movilización de capitales a fin de que se mantenga la confianza en la correcta administración de los entes bancarios, el manejo del presupuesto de todas y cada una de las dependencias públicas, así como el control del personal que "recibe, custodia, paga o administra bienes o valores del Estado" no están más allá de las funciones encomendadas a éste órgano contralor, sino todo lo contrario, ya que responden al interés del buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas. Refuerza lo anterior, el hecho de que para que la Contraloría lleve en forma efectiva esta tarea, la propia Constitución Política en su artículo 24 le dota de una facultad especial, cual es la posibilidad de revisar los libros de contabilidad y sus anexos con fines tributarios y para fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos respectivamente, facultad que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República desarrolla en el artículo 13. Queda claro que estas competencias tienen su origen en normas de rango constitucional, y están desarrolladas en leyes, tales como en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, número 7428, la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, número 6821, la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, número 6955, y en lo que respecta al control del presupuesto, contratación y recursos municipales, en el propio Código Municipal vigente; y aún en normas reglamentarias, como lo es el Reglamento sobre el funcionamiento de empresas estatales estructuradas como sociedades mercantiles, Decreto Ejecutivo número7927-H...". **(Sala Constitucional, Voto 2000-06326, de las 16:18 horas del 19 de julio del 2000)**.

94. Competencias Contraloría General. Funcionarios públicos. Fiscalización.

"A efecto de poder resolver el conflicto de competencia planteado, interesa tener en cuenta lo considerado con anterioridad por este Tribunal en relación al papel que le corresponde desempeñar a la Contraloría respecto de los funcionarios que manejan fondos públicos. Al conocer de la consulta

legislativa formulada respecto del proyecto de la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (sentencia número 2430-94; de las 15:00 del 25 de mayo de 1994), la Sala enfatizó la potestad genérica del órgano contralor en la fiscalización y auditoraje a que están sujetos las instituciones públicas para garantizar el uso legítimo y correcto de los mismos, y reconoció la potestad que tiene para aprobar o improbar los contratos administrativos. Consideró que la investigación / "[...], no le faculta para sustituir la administración interna del sujeto pasivo investigado, ya que ello implicaría una clara transgresión, según se trate, de la libertad de asociación, empresa y de trabajo. La función de control que le asigna el proyecto en consulta a la Contraloría General de la República, no puede en manera alguna sustituir la voluntad del sujeto pasivo a tal grado de obligarlo a despedir o sancionar a un miembro o trabajador" (sentencia número 2430-94, de las 15:00 del 25 de mayo de 1994); y en el por tanto de la sentencia concluyó: / "[...] no resulta inconstitucional que se incluya en la facultad conferida a la Contraloría General de la República para realizar auditorajes y funciones de fiscalización de la Hacienda Pública, que se investiguen las actuaciones de los funcionarios municipales relacionadas con el manejo y uso de fondos públicos"; / haciendo hincapié en que "esa función de control no puede sustituir la función jurisdiccional para declarar la inhabilitación para el ejercicio del cargo". Por ello, a partir de esa resolución, la Sala entendió que competencia de la Contraloría General de la República para investigar el manejo de los fondos públicos, aunque le posibilita para actuar como órgano director del procedimiento, no le permite imponer la sanción correspondiente, sino únicamente recomendar al jerarca, criterio, que en todo caso tiene carácter vinculante. Es en este sentido que se desarrolló la jurisprudencia constitucional, y es así como en sentencia número 3607-94, de las 15:15 horas del 19 de julio de 1994- la Sala claramente señaló que en cumplimiento de sus competencias constitucional y legalmente asignadas, la Contraloría tiene un poder-deber asignado, cual es el controlar la función desempeñada particularmente por estos funcionarios, de manera tal que la labor de investigación se constituye en una lógica consecuencia de esa labor de control y fiscalización de la Hacienda Pública, la cual debe llevar a cabo cuando exista mal uso o manejo de los bienes o valores del Estado. Es así como de lo dispuesto en la Ley de la Administración Financiera de la República (artículos 6 y 115) se permitió la participación activa de la Contraloría General de la República en la investigación de las posibles anomalías en el manejo de los fondos públicos, para lo cual abría un procedimiento el que se daba plena garantía del debido proceso (información de los cargos que se investigan, derecho de audiencia, posibilidad de aportar prueba de descargo, otorgamiento de plazos razonables, etc.); en el que actuando como órgano administrativo y dependiendo del resultado de la investigación, recomendaba la sanción administrativa pertinente, sea la suspensión o destitución del funcionario responsable. Con la aclaración obvia de que este procedimiento en ningún momento revistió uno de carácter disciplinario y por ello la imposibilidad de que el órgano contralor impusiera la sanción. Este criterio fue reiterado y desarrollado en la sentencia número 0016-95, de las 15:45 horas del 3 de enero de 1995, cuando consideró que esa participación de la Contraloría General de la República en modo alguno implicaba una disminución en la autonomía administrativa de las instituciones autónomas investigadas: / "SEGUNDO. No hacemos frente a un atentado a la autonomía administrativa de las instituciones autónomas porque la relación aquí objetada entre la Contraloría General de la República y éstas no corre entre administraciones activas, una de las cuales se inmiscuiría inconstitucionalmente en un ámbito propio de la otra. La Contraloría es administración no activa, fiscalizadora o vigilante. La interpretación del accionante, compartida en parte por la Procuraduría General de la República, parte de una premisa débil: asume que la autonomía administrativa es incompatible con órdenes en materia de personal como si entre la institución autónoma cuyo funcionario ha sido investigado y la Contraloría se estuviera estableciendo una relación de jerarquía, cuando lo que hay es un control de legalidad financiera de las actuaciones de un funcionario, una actividad materialmente jurisdiccional. Por lo demás, después de señalar algunos cometidos de la Contraloría General de la República la Constitución Política nos remite a los deberes y atribuciones que «las leyes le asignen» (artículo 184, inciso 5). Junto a la lista de competencias del artículo l84, el análisis de atribuciones constitucionales de la Contraloría no puede dejar de lado la central tarea que el Constituye le encargó: «auxiliar a la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública» (artículo 183). Quedaría menguada la efectividad de esta disposición constitucional con relación al vasto mundo de las instituciones autónomas si se interpretara que el ordenamiento está inhibido de habilitar a la

Contraloría para investigar malos manejos de fondos en esas institucionales y eventualmente exigir la sanción del responsable (artículos ll5 de la Ley de Administración Financiera de la República y 273 del Reglamento de la Contratación Administrativa). Por último, acierta la Contraloría cuando sostiene que estas potestades no son disciplinarias en estricto sentido -limitadas a la relación de servicio- sino inseparables de la fiscalización de la ejecución de los presupuestos nacionales y de las instituciones autónomas". **(Sala Constitucional, Voto 2000-06326, de las 16:18 horas del 19 de julio del 2000)**.

95. Competencias Contraloría General. Funcionarios municipales. Fiscalización.

"Por principio general, las potestades públicas son un **poder-deber**, **lo que sin duda implica que la institución que tiene una determinada potestad en materia de su competencia, no sólo puede, sino que debe ejercerla.** Al tener respecto de los fondos públicos una función de fiscalización superior, jurídica y financiera, la Contraloría General de la República no puede ver limitada su actuación a una simple recepción de documentos o constatación de hechos, motivo por el cual se le reconoce la potestad de investigación de las posibles anomalías en el manejo de los fondos públicos, lo que le permite revisar libros contables y sus anexos, citar a los funcionarios responsables e inclusive, recomendar las sanciones correspondientes, todo en el marco de un procedimiento en el que se da pleno respeto de las garantías del debido proceso, en los términos que ya han sido reconocidos en la jurisprudencia constitucional (sentencias supra citadas número 3607-94, 0016-95 y 2632-95).. . / Sin embargo, en el ámbito de la autonomía municipal reconocido en la jurisprudencia constitucional –concretamente en la sentencia número 5445-99, de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999-, la cual tiene rango constitucional –artículo 169 de la Constitución Política-, es que este Tribunal consideró que la Contraloría General de la República no es competente para determinar la responsabilidad pecuniaria de los funcionarios municipales que custodian o administran fondos o bienes públicos, dado que ello está dentro del ámbito disciplinario que es propio del Alcalde municipal; motivo por el que en virtud de las competencias constitucional y legalmente conferidas a la Contraloría General de la República, se consideró oportuna y necesaria la participación de este órgano contralor, pero ya no como órgano director del procedimiento -dado que ello podría provocar una intromisión en la esfera interna organizativa y disciplinaria del gobierno local-, sino como coadyuvante en los procedimientos disciplinarios de los funcionarios municipales encargados de recibir, custodiar, administrar o pagar bienes o valores del Estado ante el incorrecto uso de los fondos públicos, a fin de determinar las responsabilidades del caso, pudiendo recomendar (no ordenar) la aplicación de la sanción disciplinaria correspondiente (Considerando XXXVIII.-). Debe entonces hacerse una advertencia necesaria respecto de este fallo constitucional, en tanto se refiere únicamente a los empleados municipales que pertenecen a la carrera administrativa municipal a que hace referencia el Capítulo V. del Código Municipal, que en virtud de las funciones propias de su cargo custodian, administran o manejan los fondos o recursos municipales, por ejemplo, los contadores municipales. A continuación se analizará la situación especial de la determinación de la responsabilidad pecuniaria de los funcionarios municipales de elección popular (regidores y síndicos), concretamente en lo que se refiere al procedimiento a seguir y el órgano encargado del mismo, cuestiones que constituyen el núcleo del presente conflicto de competencia". **(Sala Constitucional, Voto 2000-06326, de las 16:18 horas del 19 de julio del 2000)**.

96. Competencias Contraloría General. Funcionarios municipales de elección popular. Cancelación de credenciales.

"La credencial de los funcionarios municipales de elección popular –síndicos y regidores- está sujeta al cumplimiento de las funciones para las cuales fueron electos y determinadas condiciones propias del ejercicio de sus cargos. La ley establece las causales de la anulación o cancelación de sus credenciales: / *"Serán causales de pérdida de la credencial de regidor: / a) La pérdida de un requisito o adolecer de un impedimento, según lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de éste código. / b) La ausencia injustificada a las sesiones del Concejo por más de dos meses. / c) La renuncia voluntaria escrita y conocida por el Concejo. / d) Enfermedad que lo incapacite permanentemente para el ejercicio. / e) Lo señalado por el artículo 63 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No. 6043, de 2 de febrero de 1977, por el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, de 7 de setiembre de 1994"* (artículo 24 del Código Municipal). / En el artículo 63 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre se sanciona al respectivo funcionario municipal que otorgue concesiones o permisos de ocupación o de desarrollo sobre la zona marítimo terrestre contra las disposiciones establecidas en la Ley,

con la pérdida de la credencial, mediante procedimiento que al efecto lleve el Tribunal Supremo de Elecciones. Tiene la misma sanción el que incurra en una falta grave en violación de las normas del ordenamiento de fiscalización establecidas en el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, o cualesquiera que tengan relación con el manejo y control de los fondos públicos; sin embargo, en esta ocasión el procedimiento lo llevará a cabo la propia Contraloría General de la República, precisamente en razón de la materia que se intenta proteger –Hacienda Pública- y la especial competencia asignada a la Contraloría General de la República. Así dice esa norma: / *"Será causal para la cancelación de la respectiva credencial, la comisión de una falta grave, por parte de un regidor o de un síndico municipales o por suplentes, con violación de las normas del ordenamiento de fiscalización, contemplado en esta Ley, o contra cualesquiera otras que protejan fondos públicos o la propiedad o buena fe de los negocios. Eso se aplicará cuando el infractor haya actuado en el ejercicio o con motivo de su cargo. / Cuando la violación grave sea cometida en virtud de un acuerdo del Concejo, incurrirán en esa misma causal de cancelación de credenciales todos los que, con su voto, hayan formado la mayoría correspondiente. / Cuando llegue a conocimiento de la Contraloría General de la República una sentencia de condenatoria o un auto firme de elevación a juicio, en un proceso penal, contra los funcionarios municipales arriba indicados, por violación de las normas dichas, de inmediato lo comunicará al Tribunal Supremo de Elecciones, para lo que proceda de conformidad con la ley."* / Ya con anterioridad, esta Sala había analizado la constitucionalidad de esta norma, precisamente en la consulta legislativa formulada en relación con el proyecto de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. De este modo, en sentencia número 2430-94, de las 15:00 horas del 25 de mayo de 1994 (supra citada), consideró que es constitucionalmente posible el establecimiento de nueva causal de cancelación de credenciales de los funcionarios municipales de elección popular (regidores y regidores), propietarios o suplentes por faltas graves realizadas con motivo u ocasión del ejercicio de funciones propias de su cargo: / *"El texto propuesto en el inciso 3) del artículo 73 que se consulta, crea una nueva causal, que a juicio de la Sala modifica o reforma el inciso b) del artículo 24 del Código Municipal. En efecto, el texto de esta última norma señala en lo que interesa, que «No podrán ser candidatos a regidores ni desempeñar la regiduría (la norma es aplicable a los síndicos según lo dispuesto en el artículo 65 id.) ... b) Los que estén inhabilitados por sentencia judicial para el ejercicio de cargos públicos o derechos civiles ...».-* [...] *En resumen, la creación de una nueva causal de pérdida de la credencial de regidores y síndicos municipales, propietarios y suplentes,* ***es posible en la ley ordinaria y por ello los incisos 1) y 2) no son inconstitucionales en sí mismos*** [...]" / Sin embargo, en esa misma ocasión, sí consideró que resultaba impropio y además inconstitucional que fuera el propio órgano contralor el encargado de determinar la responsabilidad del funcionario municipal a fin de cancelar o anular su credencial: / *"*[...] *La modificación implica que la cancelación de la credencial procederá cuando así lo determine la Contraloría General de la República, con lo cual se estará sustituyendo la vía jurisdiccional establecida en el artículo 24 del Código Municipal, por una sumaria levantada en sede administrativa. La Sala estima que en las funciones de control no está implícita la de recomendar e imponer la pérdida de una credencial obtenida mediante voto popular y por ello el inciso resultaría inconstitucional, al violar los principios del debido proceso contenidos en los artículos 39 y 41 y el artículo 169 de la Constitución Política"; /* motivo por el cual concluyó: / *"los incisos 1) y 2) no son inconstitucionales en sí mismos (a reserva de lo que más adelante se dice sobre la necesidad de que la inhabilitación basada en esa causal sea el resultado de una sentencia obtenida en la vía penal):* [...]".**(Sala Constitucional, Voto 2000-06326, de las 16:18 horas del 19 de julio del 2000)**.

97. Competencias Contraloría General. Cancelación de credenciales. Procedimiento de anulación. Principios.

"En atención al desarrollo jurisprudencial que se dio con posterioridad a ese fallo, es que esta Sala cambia el criterio emitido en aquella ocasión, por las siguientes consideraciones. El primer reparo constitucional que se hizo fue que un procedimiento administrativo dirigido por la Contraloría General de la República podía ser violatorio del debido proceso, con infracción de lo dispuesto en los artículos 39 y 41 constitucional. Sin embargo, la propia jurisprudencia constitucional ha llegado a considerar posteriormente que no es violatorio de tal principio el procedimiento que la Contraloría General de la República inicia a fin de realizar el control y fiscalización de los fondos públicos, dado que responde a la facultad investigativa que la propia Constitución Política le confiere, y por tratarse de un procedimiento en el que hay pleno respeto y reconocimiento de las garantías del debido proceso (sentencias número 3607-94, 0016-95) según se reseñó en el Considerando V.- anterior; de manera tal, que debe hacerse un traslado de los cargos investigados, conferirse el derecho de audiencia, da oportunidad de que aporte prueba de descargo, otorgar plazos razonables, etc., de conformidad con la propia jurisprudencia constitucional (por ejemplo las sentencias número 0015-90 y 1739-92, en sentido general del contenido de este principio, y las números 2130-94, 2360-94 y 771-98 –entre otras- en relación con el reconocimiento del debido

proceso en la vía administrativa). Este procedimiento está exhaustivamente previsto en el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que textualmente dispone... / Se advierte que lo resaltado corresponde a lo que esta Sala estima importante en este procedimiento, por las implicaciones jurídico-constitucionales que tienen estas disposiciones, de conformidad con las consideraciones dadas. / En cuanto al segundo reparo constitucional hecho en aquella ocasión de la sentencia 2430-94, en razón de la competencia constitucionalmente asignada a la Contraloría General de la República, por tratarse de la recomendación de la pérdida o anulación de una credencial obtenida mediante voto popular, es necesario hacer las siguientes consideraciones. Es precisamente en atención al tipo de funcionario al que va dirigida la norma –funcionarios municipales de elección popular- que resulta necesario rescatar la función contralora de la Hacienda Pública que por mandato constitucional se le encomienda a la Contraloría General de la República, a fin de garantizar el principio de la buena fe en el ejercicio de la función pública y el correcto manejo de los fondos públicos; obligar a que tales investigaciones se hagan únicamente en la sede penal-jurisdiccional, haría desmerecer las competencias constitucionales y legales asignadas al órgano contralor, en primer lugar, y de alguna manera facilitaría una situación de incerteza sobre el resultado de las investigaciones en el sistema penal, dada las notorias dificultades que en este campo experimenta, cuando administrativamente, y con la intervención de un órgano altamente cualificado (y especializado) como lo es la Contraloría, se puede llegar a establecer la responsabilidad administrativa, que de toda suerte puede ser muy diferente de la responsabilidad de tipo penal en sentido estricto. Está claro, pues, que nos ubicamos en el ámbito de la competencia investigativa de la Contraloría General de la República para la verificación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios investigados únicamente, pudiendo recomendar al órgano constitucional correspondiente -Tribunal Supremo de Elecciones- la cancelación de la credencial. Esto es independiente, entonces, de la responsabilidad penal que también pudiera estimar el órgano contralor, pero para tal determinación, el asunto deberá trasladarse, paralelamente, al órgano competente de la investigación penal. Por lo tanto, la competencia investigativa que se le reconoce en esta materia a la Contraloría no es excluyente de la reconocida a las instancias de la justicia penal, que debemos entender como complementarias y muy estrechamente coordinadas en muchos casos". **(Sala Constitucional, Voto 2000-06326, de las 16:18 horas del 19 de julio del 2000)**.

98. Competencias Contraloría General. TSE. Delimitación de competencias.

"La Contraloría General de la República en su contestación hizo tres objeciones constitucionales más sobre el tema de su competencia en esta materia. La primera de ellas ya fue analizada en el considerando anterior, en relación a la posible infracción de los principios que integran el debido proceso, la cual, como se expresó, no se da. El órgano contralor parte del supuesto de que existen dos fases en el procedimiento administrativo, la primera, que es la investigativa y que está a su cargo, y que consiste en los estudios de auditoría que realiza en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de su Ley Orgánica, y que se materializa en la Relación de Hechos, documento en el que no causa estado, ni determina responsabilidad alguna; y la segunda, que es propiamente la verificación del procedimiento administrativo e imposición de la sanción correspondiente, que en este caso corresponde realizar al Tribunal Supremo de Elecciones; bajo el argumento de que resulta jurídicamente imposible que un órgano verifique el procedimiento administrativo y recomiende la sanción correspondiente, mientras otro sea el que la aplique como mero ejecutor. La Sala no comparte ese criterio, precisamente en virtud de las materias de que se trata y de las competencias o atribuciones especiales asignadas a los órganos que intervienen por mandato constitucional y legal. La Contraloría General de la República es el órgano especializado en el control y fiscalización de la Hacienda Pública, y el Tribunal Supremo de Elecciones tiene su competencia limitada a la actividad electoral, únicamente, de donde resulta que la participación del Tribunal Supremo de Elecciones en la determinación de la responsabilidad pecuniaria de los regidores y síndicos se circunscribe a modo de conclusión de lo que la Contraloría General de la República haya establecido, con base en el procedimiento administrativo llevado a cabo por el órgano contralor. Por estas mismas consideraciones, es que no puede estimarse que exista violación al artículo 9 constitucional, en lo que se refiere a la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones, que es el segundo reparo constitucional que hace el órgano contralor, ya que como también la ha establecido la jurisprudencia constitucional, el ejercicio de la función de un órgano contralor, por más que determine la

actuación de otro órgano, no lo convierte en jerarca, ni actúa como administración activa. Resulta impensable que el atribuir a la Contraloría la verificación del procedimiento administrativo a fin de determinar la responsabilidad pecuniaria de estos funcionarios lesione la independencia de funcionamiento del tribunal electoral, toda vez que se trata de materia que escapa la competencia constitucionalmente asignada a éste, como ya se detalló. Por último, tampoco se lesiona la autonomía municipal. Debe recordarse que la fiscalización y control del manejo de los fondos públicos es de fundamental importancia en el desempeño de la función pública, y es de interés público el correcto manejo de los recursos públicos por devenir de mandato constitucional, el cual se verifica inclusive sobre los presupuestos municipales y la actividad contractual de los gobiernos locales, por lo que no resulta lógico excepcionar de ese control a los jerarcas municipales. Además, dado el carácter de estos funcionarios y la posición institucional que ocupan, no resulta pertinente que esa investigación sea realizada en el seno municipal". **(Sala Constitucional, Voto 2000-06326, de las 16:18 horas del 19 de julio del 2000)**.

99. Competencias Contraloría General. Cancelación de credenciales. Procedimiento a seguir.

"Recientemente el Tribunal Supremo de Elecciones dictó el Reglamento sobre la cancelación o anulación de credenciales municipales, en el que define -de una manera muy suscinta aunque completa- el procedimiento a seguir para la anulación o cancelación de credenciales municipales. En ese instrumento y en concordancia con lo que viene expuesto, se dispone: *"**Artículo 3º.-** Cuando se inste la cancelación de las credenciales invocando la comisión de una falta grave, con violación de las normas del ordenamiento de fiscalización contemplado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República u otras que protejan fondos públicos o la propiedad o buena fe de los negocios, se remitirá el asunto a la Contraloría General de la República par que ésta recomiende lo correspondiente, luego de haber levantado el respectivo expediente contra el presunto responsable. / El Tribunal se pronunciará cuando la Contraloría o los tribunales se hayan manifestado sobre la presunta violación de las referidas normas."* / En opinión de la Sala, queda claro que al carecer de la competencia investigativa propia del órgano contralor o de los tribunales de justicia, precisamente en razón de su especialidad, el Tribunal Supremo de Elecciones carece de los medios adecuados para abrir un procedimiento a fin de determinar la responsabilidad de faltas graves en violación de normas del ordenamiento de fiscalización de fondos públicos, motivo por el cual únicamente le corresponde lo que concierne a su competencia exclusiva –materia electoral-, que en este caso se traduce en la cancelación de la credencial de los funcionarios municipales de elección popular a credencial (regidor o síndico municipal) **cuando así lo solicite la Contraloría General de la República** como resultado del procedimiento establecido en el artículo 68 de su Ley Orgánica –según se había anotado anteriormente- por la causal establecida en el artículo 73 de ese mismo cuerpo legal. Lo anterior, por cuanto las únicas competencias investigativas que tiene el Tribunal Supremo de Elecciones son las acordadas en el artículo 102 de la Constitución Política, es decir, las relativas a la organización, dirección y vigilancia de los actos del sufragio... / las relativas a las fiscalización y control de la propaganda electoral (campaña política) en lo que se refiere al uso equitativo de los medios de comunicación (inciso g) del artículo 19 del Código Electoral); y las relativas a la vigilancia de las normas y estatutos que regulan los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular (inciso h) idem). El Tribunal Supremo de Elecciones, pues, en virtud de lo expuesto y de conformidad con el artículo 3 del Reglamento citado, habrá de dictar acto motivado sobre la cancelación, aunque sin necesidad de que se repita procedimiento alguno, dado que eso ya se habrá dado en sede del órgano contralor". **(Sala Constitucional, Voto 2000-06326, de las 16:18 horas del 19 de julio del 2000)**.

100. Competencias Contraloría General. Procedimiento administrativo. Delimitación de competencias.

"a.- que por voluntad del constituyente, se crearon dos órganos constitucionales especializados en razón de su competencia, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República, el primero con el rango y la autonomía de un Poder del Estado, al que se le encarga en forma exclusiva e independiente, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio; y el segundo, como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control y fiscalización de la Hacienda Pública; / b.- que en virtud de la competencia constitucional y legalmente asignada a

la Contraloría General de la República, este órgano cuenta con los mecanismos necesarios para efectuar el control superior del manejo de los fondos públicos, de los cuales forman parte los muncipales, tales como la facultad investigativa que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República le reconoce en el artículo 22 como derivado de su competencia constitucional, o la posibilidad de revisar los libros de contabilidad y sus anexos (artículo 24 constitucional y 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República); / c.- que ya esta Sala reconoció que es constitucionalmente posible que mediante ley se establezcan nuevas causales para la pérdida de credenciales de los funcionarios municipales, como la establecida en el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, (comisión de faltas graves respecto del ordenamiento de control y fiscalización de los fondos públicos en relación con el manejo y administración de los fondos municipales), la cual se entiende incorporada a las establecidas en el artículo 24 del Código Municipal; y / d.- que cuando en sentencia número 5445-99 se indicó que la Contraloría General de la República no podía actuar como órgano director de los procedimientos administrativos dirigidos a establecer la responsabilidad pecuniariaria de los funcionarios municipales, en esa ocasión se hizo referencia únicamente a los empleados municipales, no a los jerarcas municipales, y mucho menos a los de elección popular; motivo por el cual no resulta violatorio del debido proceso ni de la autonomía municipal el reconocer la competencia de la Contraloría General de la República para que investigue las infracciones cometidas al ordenamiento de control y fiscalización de los fondos públicos mediante el procedimiento especial previsto en el artículo 68 de su Ley Orgánica, únicamente respecto de los funcionarios municipales de elección popular, es decir, de los regidores y síndicos. / Con base en lo anterior es dable concluir que exigir que el Tribunal Supremo de Elecciones sea el órgano encargado de la investigación de las infracciones de las normas relativas al control de la Hacienda Pública constituiría una invasisión (sic) de funciones que exclusivamente están asignadas a la Contraloría General de la República por mandato constitucional, y en consecuencia, una infracción de lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política. No existe norma ni jurisprudencia constitucional que limite a la Contraloría General de la República a actuar como un mero coadyuvante en estos casos, entendiendo que debe remitirse al Tribunal Supremo de Elecciones la relación de hechos para que éste levante el procedimiento adminitrativo (sic); como tampoco existen norma o jurisprudencia constitucional que habiliten al Tribunal Supremo de Elecciones para tales menesteres". **(Sala Constitucional, Voto 2000-06326, de las 16:18 horas del 19 de julio del 2000)**.

101. Competencias Contraloría General. Procedimientos administrativos. Criterio vinculante. TSE.

"Lo planteado por los promoventes es una duda acerca de los efectos y alcances de las recomendaciones que emita la Contraloría General de la República en la instrucción de los procedimientos abiertos por faltas o lesiones a la Hacienda Pública o a su ordenamiento de control y fiscalización, cuando este extremo se encuentra clara y suficientemente zanjado por la legislación ordinaria. No obstante lo anterior, cabe señalar que los dictámenes y recomendaciones brindadas por un órgano pueden ser vinculantes, semi-vinculantes o facultativos. La Ley General de la Administración Pública, en su ordinal 303 sienta la regla general o común en el sentido que "Los dictámenes serán facultativos y no vinculantes, con las salvedades de ley". La legislación sectorial, de su parte, establece una serie de excepciones a la regla, siendo una de ellas la establecida en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su artículo 68 al indicar que ese órgano "(…) recomendará al órgano o autoridad administrativa competente, mediante su criterio técnico, que es vinculante, la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con el mérito del caso (…)". Los aspectos que debe comprender la recomendación de la Contraloría General de la República como el grado o naturaleza de la sanción o si tales extremos le competen al sujeto pasivo tópicos de mera legalidad ordinaria que debe dilucidar el Tribunal Supremo de Elecciones con el planteamiento de las gestiones procedentes ante los órganos administrativos consultivos dispuestos por el ordenamiento jurídico y, eventualmente, de suscitarse una contienda, ante la jurisdicción ordinaria dispuesta para el control de la legalidad de la función administrativa. De la misma forma, es el ordenamiento infraconstitucional el que establece los efectos y responsabilidades de los órganos administrativos cuando se apartan de un dictamen vinculante". **(Sala Constitucional, Voto 2004-03000, de las 15:02 horas del 23 de marzo del 2004)**.

CONTRALORÍA GENERAL. NATURALEZA.

102. Contraloría General. Naturaleza. Administración no activa. Fiscalización.

"SEGUNDO. No hacemos frente a un atentado a la autonomía administrativa de las instituciones autónomas porque la relación aquí objetada entre la Contraloría General de la República y éstas no corre entre administraciones activas, una de las cuales se inmiscuiría inconstitucionalmente en un ámbito propio de la otra. La Contraloría es administración no activa, fiscalizadora o vigilante. La interpretación del accionante, compartida en parte por la Procuraduría General de la República, parte de una premisa débil: asume que la autonomía administrativa es incompatible con órdenes en materia de personal como si entre la institución autónoma cuyo funcionario ha sido investigado y la Contraloría se estuviera estableciendo una relación de jerarquía, cuando lo que hay es un control de legalidad financiera de las actuaciones de un funcionario, una actividad materialmente jurisdiccional. Por lo demás, después de señalar algunos cometidos de la Contraloría General de la República la Constitución Política nos remite a los deberes y atribuciones que 'las leyes le asignen' (artículo 184, inciso 5). Junto a la lista de competencias del artículo l84, el análisis de atribuciones constitucionales de la Contraloría no puede dejar de lado la central tarea que el Constituye le encargó: 'auxiliar a la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública' (artículo 183). Quedaría menguada la efectividad de esta disposición constitucional con relación al vasto mundo de las instituciones autónomas si se interpretara que el ordenamiento está inhibido de habilitar a la Contraloría para investigar malos manejos de fondos en esas institucionales y eventualmente exigir la sanción del responsable (artículos ll5 de la Ley de Administración Financiera de la República y 273 del Reglamento de la Contratación Administrativa). Por último, acierta la Contraloría cuando sostiene que estas potestades no son disciplinarias en estricto sentido -limitadas a la relación de servicio- sino inseparables de la fiscalización de la ejecución de los prespuestos (sic) nacionales y de las instituciones autónomas." (Sala Constitucional, Voto 0016-95 de las 15:45 horas del 3 de enero de 1995).

FONDOS Y RECURSOS PÚBLICOS.

103. Fondos Públicos. Control legislativo.

"El uso que de recursos públicos se dé es un tema de marcado interés general, cuya verificación por parte del órgano legislativo competente constituye una atribución regular. Claro, siempre que tal actividad sea desarrollada con la confidencialidad que amerita el manejo de datos contables privados y empleando apenas aquellas informaciones estrictamente necesarias para el adecuado control respecto del uso de fondos públicos". (Sala Constitucional, Voto 02108-2000 de las 9:18 horas del 8 de marzo del 2000).

104. Fondos Públicos. Control de Legalidad. Jurisprudencia vinculante.

"Está claro que la Sala no puede sustituir a la Administración activa en sus funciones, pero en el presente caso, a los efectos de resolver el problema de legitimación que plantea la Procuraduría General de la República, es obligatorio para el Tribunal hacer las siguientes reflexiones. La Contraloría General de la República hace una interpretación restrictiva de la norma jurídica, para afirmar en su informe, que la normativa aprobada por el legislador ordinario para el pago de salarios caídos (reformas a los artículos 25 y 27 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público y adición del Artículo Transitorio X) puede ser discriminativa, porque solo resuelve el caso particular de las renuncias a los cargos públicos ocurridas antes del 13 de noviembre de 1995, de manera que si a un trabajador se le atrasa el pago de los beneficios convenidos con el Estado, deberá acudir a la vía jurisdiccional a demandar el incumplimiento contractual, para que se le puedan reconocer en sentencia los daños y perjuicios ocasionados. A juicio de la Sala lleva razón la Procuraduría General de la República, al señalar que es ésta una errada interpretación de la norma y del caso en general y que por ello, las acciones resultan inadmisibles. En efecto, se dan dos circunstancias adicionales que deben examinarse: 1) la aprobación de un convenio dentro del programa de reducción voluntaria de plazas en la función pública, declara un derecho subjetivo en favor de las partes, acto declarativo que ya no puede ser dejado sin efecto, a menos que se den los presupuestos que contempla el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública o que el Estado acuda a la vía de la lesividad (doctrina de la intangibilidad de los actos propios); y 2) es abundante la jurisprudencia de la Sala sobre el tema y a manera de referencia, se cita la resolución a

la que alude la propia Contraloría General de la República en su oficio DAJ-1682 del 24 de julio de 1996, sentencia No. 5676-95 de las 15:09 horas del 18 de octubre de 1995, en la que en casos idénticos a los que dan origen a las acciones, la Sala condenó al Estado al pago de los salarios caídos. De conformidad con lo que señala el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, esa sentencia es jurisprudencia vinculante erga omnes y como tal, vincula también a la Contraloría General de la República, puesto que así se infiere del tenor del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en virtud del cual, sus decisiones están sometidas a la Constitución Política y desde luego, a la interpretación que de ella se haga. Como puede verse, resulta cierta la afirmación de la Procuraduría General de la República, en el sentido que los casos bajo examen son susceptibles de ser resueltos en la vía del amparo y no de la acción de inconstitucionalidad. Dicho lo anterior, lo que procede es, de conformidad con lo que se establece en el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que permite a la Sala rechazar de plano cualquier gestión manifiestamente improcedente, en cualquier momento, incluso desde su presentación, es rechazar por el fondo la acción...". (Sala Constitucional, Voto 01343-99 de las 18:18 horas del 23 de febrero de 1999).

105. Fondos Públicos. Pensión. Improcedencia de actuación contralora.

"Es criterio de la Sala que la aplicación por parte de la Contraloría General de la República, de los artículos 869 y 870 del Código Civil para declarar la prescripción en el cobro del monto de las jubilaciones o pensiones a cargo del Estado, no resulta conforme con el Derecho de la Constitución. Esta normativa, inserta en el Título VI, De la Prescripción, y en el Libro III, denominado De las Obligaciones del Código Civil, promulgado el 26 de abril de 1886, no puede ser adecuada para la regulación de obligaciones de contenido, esencialmente social, según la transformación introducida en la Constitución Política de 1871, mediante la inserción del Capítulo de las Garantías Sociales en las legislaturas de 1942 y 1943, legislación que luego fue confirmada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Pretender aplicar normativa de corte eminentemente liberal, para resolver las obligaciones sociales a cargo del Estado, implicaría igualar con ellas las relaciones privadas entre los particulares y, consecuentemente, aplicando una normativa que nació bajo una coyuntura distinta a las actuales concepciones, sobre todo si modernamente, el Estado, debe asumir un papel activo en el aseguramiento del entorno de vida adecuado para las personas. Es en el ámbito de esta nueva concepción del papel del Estado para organizar a la sociedad, que nacen los derechos de la segunda generación y con ellos el derecho de la persona a percibir una pensión, siempre que se cumplan determinadas exigencias formales. Es desde esta nueva perspectiva que la Constitución Política establece en el artículo 73 la creación de los seguros sociales en beneficio de los trabajadores a fin de protegerlos contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine, estableciendo luego en el artículo 74, que éste y todos los sociales, son derechos irrenunciables, y por lo tanto, imprescriptibles, como en tantas ocasiones lo ha sostenido esta Sala. Como desarrollo del reconocimiento de los derechos y garantías sociales, se ha promulgado una serie de normas que pretende dar aplicación efectiva a las disposiciones constitucionales, dentro de la que se encuentra la promulgación del Código de Trabajo y en el que se establece normativa especial aplicable a las prescripciones, a partir del artículo 601 de ese cuerpo normativo, pero más como normativa encargada de asegurar el valor de la seguridad jurídica, que como mecanismo necesario para cancelar los derechos de las personas. En resumen, a juicio de la Sala sí resulta una infracción de derechos fundamentales, aplicar la prescripción civilista por sobre la legislación social, para hacer finiquitar los derechos de los trabajadores o de sus causahabientes, cuando sea transmisibles legalmente y hayan tenido origen en la llamada cuestión social". (Sala Constitucional, Voto 01584-99 de las 17:39 horas del 3 de marzo de 1999).

106. Fondos Públicos. Prescripción. Pensión.

"Dicho todo lo anterior, resulta que existe una norma de la legislación social que es aplicable al caso concreto, como lo es el párrafo segundo del artículo 601 del Código de Trabajo al señalar que "los derechos provenientes de sentencia judicial prescribirán en el término de diez años que se comenzará a contar desde el día de la sentencia ejecutoria", y como en este caso no es posible sostener la existencia de una inercia del titular del derecho, en el cobro de las diferencias adeudadas luego de la declaratoria de inconstitucionalidad, lo actuado por la Contraloría General de la República resulta, a juicio de la Sala, violatorio de los artículos 73 y 74 de la Constitución Política, del 91

de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, del 601 del Código de Trabajo y del principio generales del Derecho Social contenido en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en el artículos 61, párrafo primero, que señala que el derecho para reclamar las pensiones de vejez es imprescriptible, y consecuentemente, lo que procede es declarar con lugar el amparo, cuyas consecuencias serán, desde luego, que no se podrán aplicar las normas del Código Civil para resolver la prescripción de derechos sociales". (Sala Constitucional, Voto 01584-99 de las 17:39 horas del 3 de marzo de 1999).

107. Fondos Públicos. Fiscalización.

"Las normas cuestionadas lo que hacen es ampliar el radio de fiscalización de la Contraloría sobre el manejo de los fondos públicos, al señalar que podrá fiscalizar el cumplimiento, por parte de los sujetos privados beneficiarios, de reglas elementales de lógica, justicia y conveniencia a fin de evitar abusos, desviaciones o errores manifiestos en el empleo de los beneficios recibidos (artículo 6), garantizar la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República (artículo 11), el control de eficiencia para lo cual rendirá los informes con las conclusiones y recomendaciones pertinentes, efectuará las prevenciones y dictará las instrucciones y las órdenes procedentes (artículo 17). Como puede colegirse de las normas señaladas en éstas se expanden las potestades de fiscalización de los fondos públicos de la Contraloría General de la República, esto es no se afectan para nada las funciones de fiscalización de los actos de disposición de los fondos públicos, sino que más bien se ven reforzadas por las normas". (Sala Constitucional, Voto 01903-99 de las 11:00 horas del 12 de marzo de 1999).

108. Fondos Públicos. Derecho a ser informado. Control de los ciudadanos.

"II.- Dicho lo anterior, ha de irse sin más a los hechos que originan este recurso. Se trata de una petición hecha por el recurrente el veintisiete de octubre del dos mil uno ante la Contraloría General de la República, para que se investigue el destino de los fondos de la Municipalidad de Alajuelita, en virtud de que dicha información no la ha podido obtener del Alcalde Municipal, situación que lo puso a dudar sobre la disposición de tales fondos públicos. La petición del recurrente es, pues, una verdadera denuncia que él hace ante la Contraloría General, a fin de que se investigue la irregularidad que él atribuye al Alcalde Municipal de Alajuelita. La denuncia, tal como está formulada, es una petición que se hace para que la Contraloría General investigue el empleo que se ha hecho de fondos públicos en una situación concreta, y proceda en consecuencia. De conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General, ésta "podrá instruir sumarios administrativos o realizar investigaciones especiales de oficio, a petición de un sujeto pasivo o de cualquier interesado" (artículo 22). Por consiguiente, mediante la denuncia, cualquier interesado, y el recurrente lo es, insta el ejercicio de una potestad de investigación radicada en la Contraloría, que debe ponerse en marcha si a juicio de esta última hay mérito para ello. Esto significa que la Contraloría no puede desatender o ignorar la denuncia, porque hacerlo sería lo mismo que negar el derecho del interesado de participar, de esta manera, en el control del ejercicio del poder público; pero este derecho no llega al extremo de imponer a la Contraloría la necesidad de emprender automáticamente procedimientos disciplinarios, correctivos o sancionatorios, o de radicar el asunto en sede penal, si es que así lo quiere o pretende el denunciante, pues otra cosa sería sustraer la potestad del órgano fiscalizador. Por otro lado, el denunciante puede satisfacerse con instar la investigación, sin otra pretensión ulterior; pero también cabe en su derecho requerir que sea informado del curso que se ha dado a la denuncia, petición a la que la Contraloría debe someterse, de manera que ha de informar al petente de lo actuado, oportunamente". (Sala Constitucional, Voto 2001-12359, de las 15:07 horas del 4 de diciembre del 2001).

109. Fondos públicos. Principio de sana administración. Pago de salarios de abogados y notarios de planta.

"Cabe concluir entonces, que independientemente de la denominación que se utilice en el manual descriptivo -sea como asesor o como abogado, o notario-, si el puesto tiene como parte de sus funciones la de atender la tramitación de los procesos tanto ejecutivos como ordinarios en lo que figure la institución pública para la que labora, la redacción de escrituras públicas, formalización de créditos, realización de estudios registrales y demás actos jurídicos en los que participe la institución en la y los actos institución pública para la que laboran, es evidente que el profesional no podría percibir los honorarios, pues esos servicios

profesionales se entienden remunerados con el salario; por ello es necesario que el contenido de las obligaciones que asume el servidor contratado estén claramente especificadas, sea en el contrato laboral o en el manual descriptivo de puestos". (Sala Constitucional, Voto 00444-2000 de las 16:51 del 12 de enero de 2000).

110. Fondos Públicos. Finalidad. Estado Social de Derecho.

"...el legislador... no puede constituir al Estado en sujeto deudor de obligaciones originadas en relaciones jurídicas preexistentes con particulares, porque esta materia es propia, de una u otra manera, de los otros poderes del Estado. Así, la interdicción constitucional que fluye del artículo 122, impide que la ley reconozca a cargo del Tesoro Público obligaciones, ya sea propias del Estado que no hayan sido declaradas en firme por la autoridad competente, o bien que se trate de responsabilidades que le competen exclusivamente a sujetos privados, pues es lo cierto que tal cosa sería improcedente. Sin embargo... esa disposición constitucional no guarda relación ni limita en modo alguno al 'Estado Social de Derecho' para que actúe en la realización de la justicia material, entre otras vías mediante prestaciones positivas, restituyendo a determinado sector de la población el goce de condiciones sociales y económicas apropiadas para una vida digna, que en la realidad no existen o con las que no se cuenta, situación esta última que ha podido derivar, incluso de modo indirecto, de la actuación o política económica desarrollada por el propio Estado. Es decir, esta clase de prestaciones no pueden ser simples gratificaciones sin verdadero sustento en una función de auxilio socioeconómico dirigida a sectores de población o a comunidades deprimidas o que se hayan en una situación de desventaja, sino que la norma debe constituir un mecanismo auténtico de redistribución de la riqueza (en los términos del artículo 50 constitucional) entre aquellos que sufren desventajas sociales significativas... Así, la Sala estima que el subsidio contemplado por la normativa impugnada no resulta inconstitucional en sí mismo, como ayuda económica que se dispone a favor de un sector de la población que se vio afectado negativamente y quedó en una situación de desprotección o desventaja por causa del cambio de las condiciones en los servicios de estiba y desestiba de los muelles de la provincia de Limón, lo que contribuyó a agravar aún más la situación de desempleo que se ha mencionado." (Sala Constitucional, Voto 2000-5500 de las 14:33 del 5 de julio de 2000).

111. Recursos públicos. Bienes de dominio público.

"V.- El patrimonio de la Nación y el demanio público.- El patrimonio nacional está conformado, básicamente, por los bienes definidos en los artículos 6, 50, 89 y 121 inciso 14) constitucionales; son las aguas territoriales, las costas, el espacio aéreo, la plataforma continental, el zócalo insular, los recursos y riquezas naturales del agua, del suelo y del subsuelo, las bellezas naturales, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el patrimonio histórico y artístico de la Nación, las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional, los yacimientos de carbón, las fuentes o yacimientos de petróleo, sustancias hidrocarburadas, depósitos de minerales radioactivos, servicios inalámbricos –lo que modernamente se conoce como espacio electromagnético-, ferrocarriles, muelles y aeropuertos que estén en servicio. Es importante señalar, que los bienes que conforman el patrimonio nacional gozan de especial protección, de manera que no son susceptibles de ser apropiados por particulares y ni siquiera por la Administración Pública; la norma constitucional remite al control legislativo pleno los casos en que tales bienes puedan enajenarse o aplicarse a usos públicos, pero solamente en los casos y por los medios que ella establece. Algunos de ellos, ni siquiera podrán ser desafectados por ley, toda vez que por su singular naturaleza han recibido una especial protección constitucional, que los excepciona del comercio de los hombres. Otros pueden ser objeto de explotación racional, sea por el Estado como por los particulares "de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo determinado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa" (inciso 14 del artículo 121 de la Constitución Política). La especial naturaleza del patrimonio nacional, tiene como consecuencia la necesaria e indisoluble vinculación al uso público de los bienes que el concesionario –sea público o privado- destine o requiera para su desarrollo y explotación, de manera tal que éstos se entienden definitivamente incorporados al demanio público y gozan, por tal razón, de las características propias de este régimen de ser inembargables, imprescriptibles e inalienables." (Sala Constitucional, Voto 3821-2004, de las 14:58 horas del 24 de abril del 2002).

112. Recursos públicos. Objetivo. Alcances.

"VI.- Los bienes demaniales del Estado.- Los bienes del Estado se caracterizan por ser de su exclusiva titularidad y porque tienen un régimen jurídico especial; integran la unidad del Estado y junto con su organización política, económica y

social, persiguen la satisfacción –en plano de igualdad- de los intereses generales, y su objetivo final es alcanzar, plenamente, el bien común. Es ésta la principal razón para justificar el impedimento, por lo menos en principio, para la libre disposición de esta categoría de bienes. El régimen especial que los cobija, sin embargo, no alcanza por igual a todos los bienes públicos; la mayor, menor o inexistente cobertura dependerá del tipo de bien de que se trate. Es por ello que la doctrina del Derecho Público habla de diversos tipos de bienes que pertenecen al Estado. La tradición jurídica costarricense ha estructurado su propio régimen a partir de esas ideas, de manera que como bienes que pertenecen al Estado en el sentido más amplio, consideramos los demaniales creados por naturaleza o por disposición de la ley, los bienes privados del Estado, los derechos reales sobre bienes ajenos (servidumbres), los derechos económicos o financieros (como lo valores o bonos del Estado) y los bienes comunales, entre otros. Dentro de esta clasificación ejemplarizante, interesa referirse únicamente a los bienes demaniales o dominicales, como también se les conoce, los que tienen ese carácter en virtud de una afectación dada por la Constitución Política o por ley, que es la que determina su sujeción a un fin público determinado, en tanto marca el destino del bien al uso o servicio público o a otra finalidad determinante que justifique su demanialidad. De esta suerte, la afectación es la vinculación, sea por acto formal o no, por el que un bien se integra en el patrimonio nacional en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales. Ello implica, como lógica consecuencia, que solamente por ley se les pueda privar del régimen especial que los regula, desafectándolos, lo que significa separarlos del fin público al que están vinculados. Requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar -o incorporar, según se trate- del demanio público un bien determinado e individualizado. Por ello, es que la Sala estima que no es posible una desafectación genérica, y mucho menos, la implícita; es decir, en esta materia no puede existir un "tipo de desafectación abierto", que la Administración, mediante actos suyos discrecionales, complete, señalándolos. De acuerdo con lo dicho, la enajenación –transmisión del dominio- solo podría ser conocida por una comisión legislativa con potestad plena, en tanto no involucre bienes de la Nación en los términos expuestos. En similar sentido se expresó este Tribunal en la sentencia 5026-97 en la que estimó que era posible delegar en una Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena la "autorización" para trasladar un bien de propiedad de la Municipalidad de Pérez Zeledón, a la Asociación de Desarrollo Integral, en tanto no se trata de bienes de la Nación. En conclusión, toda norma que involucre o disponga sobre bienes de la Nación, deberá ser aprobada por el plenario legislativo, y las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena solo podrán, por ello mismo, conocer de casos de enajenación que no involucren aquellos bienes." (Sala Constitucional, Voto 3821-2004, de las 14:58 horas del 24 de abril del 2002).

113. Recursos públicos. Bienes del Estado. Diferenciación. Afectación.

"Los bienes propiedad de los entes públicos pueden ser de dos clases: bienes demaniales y bienes privados de la Administración. La pertenencia de un bien a una u otra clase determina el régimen jurídico aplicable. Los bienes patrimoniales del Estado son aquellos que siendo bienes de titularidad pública, en principio, no están afectos a utilidad pública y se regulan por el régimen de derecho privado, salvo algunas modificaciones. De allí la importancia de establecer cuándo se está ante bienes demaniales y cuándo ante bienes patrimoniales de la Administración. El artículo 261 del Código Civil señala que: "Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o los Municipios, quienes en el caso, como personas civiles, no se diferencias de cualquier otra persona." En efecto, para considerar un bien como demanial se requiere la existencia de una ley que lo afecte al cumplimiento de un fin público, o bien que la cosa en sí misma considerada sea de uso público, como una calle, un puente, un parque, entre otros. El Estado es propietario de una serie de bienes, sobre los cuales ejerce directamente su derecho pleno. Estos bienes se caracterizan por ser de su exclusiva titularidad y porque tienen un régimen jurídico especial; integran la unidad del Estado y junto con su organización política, económica y social, persiguen la satisfacción -en plano de igualdad- de los intereses generales; su objetivo final es alcanzar, plenamente, el bien común. Es ésta la principal razón para justificar la existencia de un impedimento, por lo menos en principio, para la libre disposición de esta categoría de bienes. El régimen especial que los cobija, sin embargo, no

alcanza por igual a todos los bienes públicos; la mayor, menor o inexistente cobertura dependerá del tipo de bien de que se trate. Por dominio público se entiende el conjunto de bienes sujeto a un régimen jurídico especial y distinto al que rige el dominio privado, que además de pertenecer o estar bajo la administración de personas jurídicas públicas, están afectados o destinados a fines de utilidad pública y que se manifiesta en el uso directo o indirecto que toda persona pueda hacer de ellos. La doctrina reconoce el dominio público bajo diferentes acepciones, como bienes dominicales, bienes dominiales, cosas públicas, bienes públicos o bienes demaniales. Sobre este concepto la Sala expresó en su Sentencia No. 2306-91 de las 14:45 horas del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno, lo siguiente: / "El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio...En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, como las vías de la Ciudad Capital, sean calles municipales o nacionales, aceras, parques y demás sitios públicos, los coloca fuera del comercio de los hombres...". / Puede advertirse, que ya la Sala ha reflexionado sobre la naturaleza de los bienes públicos y todo ello, con íntima vinculación a lo que disponen los artículos 261, 262 y 263 del Código Civil y con fundamento en esos precedentes y la doctrina del derecho público sobre el tema, la Sala arriba a la conclusión de que el dominio público es un concepto jurídico, lo que significa que su existencia depende del tratamiento expreso que le dé el legislador y al uso público que se le de al bien. Un bien público puede ser natural o artificial, según se trate de bienes declarados públicos por el legislador considerándolos en el estado en que la naturaleza los presenta u ofrece (un río por ejemplo), o de bienes declarados públicos, pero cuya creación o existencia depende de un hecho humano (construcción de una calle o un parque público, por ejemplo). En nuestra legislación el artículo 261 del Código Civil, ya citado, sigue el concepto de la afectación al fin público. La afectación es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad y puede efectuarse por ley o por acto administrativo. La doctrina hace la distinción entre "asignación del carácter público" a un bien con la "afectación" de ese bien al dominio público. La asignación del carácter público significa establecer que ese bien determinado tendrá calidad demanial; así, por ejemplo, la norma jurídica general diría que todas las vías públicas son integrantes o dependientes del dominio público y ello quiere decir que lo son las actuales y las que se lleguen a construir. En cambio, la afectación significa que el bien declarado demanial queda efectivamente incorporado al uso público y esto tiene que ver con la aceptación y recibo de obras públicas cuando se construyen por administración o por la conclusión de las obras y su recibo oficial, cuando es un particular el que las realiza (construcción de una urbanización o fraccionamiento, por ejemplo). La afectación, sin embargo, puede realizarse de diversas maneras, es por esto que se dice que puede ser declarada por ley en forma genérica, o bien por un acto administrativo, el cual, necesariamente, deberá conformarse con la norma jurídica que le sirve de referencia (principio de legalidad). Asimismo, hay otros supuestos en que la afectación se produce automáticamente en virtud de otros actos y circunstancias, ya sea tácitamente, que tiene lugar como consecuencia de la aprobación de otros actos administrativos distintos del de afectación formal, pero que presuponen el destino de un bien público a un uso o servicio público. Es el caso de las adquisiciones de bienes que se realicen en virtud de expropiación forzosa, dado que son adquisiciones motivadas por razones de utilidad pública". (Sala Constitucional. Voto 2003-03667, de las 14:54 horas del 7 de mayo del 2003).

114. Recursos Públicos. Control legislativo.

"El uso que de recursos públicos se dé es un tema de marcado interés general, cuya verificación por parte del órgano legislativo competente constituye una atribución regular. Claro, siempre que tal actividad sea desarrollada con la confidencialidad que amerita el manejo de datos contables privados y empleando apenas aquellas informaciones

estrictamente necesarias para el adecuado control respecto del uso de fondos públicos". (Sala Constitucional, Voto 02108-2000 de las 9:18 horas del 8 de marzo del 2000).

115. Recursos públicos. Sistema de control y fiscalización.

"En general, téngase presente que el Constituyente eligió un sólido sistema de control y fiscalización de los bienes y recursos públicos, a cargo de la Asamblea Legislativa (art. 121 inciso 14)) y de la Contraloría General de la República, como órgano auxiliar de aquélla (arts. 183 y 184), de manera que toda actividad que involucre o comprometa el uso o disposición de recursos públicos está sujeta a su control y fiscalización; El sistema constitucional de control superior, como se indicó en la sentencia #5445-99, se impone a todos los entes y órganos, tanto fiscalizados como fiscalizadores, entre éstos, desde luego, a la propia Contraloría General de la República, y obliga a la verificación del cumplimiento de los presupuestos de constitucionalidad y legalidad aplicables". (Sala Constitucional, Voto 03220-2000, de las 10:30 horas del 18 de abril del 2000; Voto Salvado del Magistrado Piza Escalante).

116. Recursos públicos. Facultad de la entidad concedente de revocar la concesión.

"Bajo esa inteligencia, debe señalarse que el instituto recurrido efectivamente cuenta con un derecho de participar activamente –de forma directa o indirecta- en la fiscalización y vigilancia del manejo de la cosa pública. Por ello, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República contempla la posibilidad de que la entidad concedente - Instituto Costarricense contra el Cáncer- pueda suspender o revocar los beneficios que haya concedido en aquellos casos en que los beneficiarios desvíen los recursos públicos hacia fines diversos del asignado". (Sala Constitucional, Voto 140-2003 de las 15:26 horas del 15 de enero del 2003).

117. Recursos públicos. Dominio público y bienes públicos.

"...El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público.- Son los llamados bienes dominicales, bienes dominiales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres.- Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación.- En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa.- Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio.- Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad..." (Sentencia número 2306-91.)" (Citada por Sala Constitucional, en Voto 00230-2000 de las 11:54 horas del 7 de enero de 2000).

PRESUPUESTOS PÚBLICOS.

118. Presupuestos públicos. Concepto. Naturaleza.

"... El artículo 176 de la Constitución Política expresa que el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico. El concepto de presupuesto ordinario ha evolucionado a tal punto que actualmente se entiende, no solo como un documento jurídico contable, sino como un instrumento técnico organizador de la economía del Estado, consolidándose así su función de plan y control. Es importante observar, de conformidad con el artículo 176 constitucional, que el presupuesto se presenta como un acto de mera previsión o cálculo contable de los ingresos, mientras que respecto a los egresos públicos, mantiene el triple efecto: autorización del gasto público, limitación de la cantidad a gastar, fijación del destino que haya de darse a los créditos aprobados en el presupuesto... Todo lo expuesto da una idea clara de la naturaleza del presupuesto como proyección de ingresos que cubra los gastos autorizados de la Administración Pública, por lo que consiste en una expresión de términos contables del plan de acción del Gobierno para un período determinado..." (Sala Constitucional, Voto 0760-92, de las 15:15 horas del 11 de marzo de 1992).

119. Presupuesto público. Ejecución. Origen. Ley formal.

"III.... es enteramente procedente que se incluyan «normas generales» cuando ellas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa, o lo que es lo mismo decir, a la ejecución del presupuesto. Lo que no es posible incluir en las leyes de presupuesto son las normas que no tienen ese carácter, ya que ellas deben regularse por lo dispuesto para las leyes comunes u ordinarias... Si bien el artículo 105 de la Constitución Política, dispone entre otras cosas, que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega por medio del sufragio en la Asamblea Legislativa, es en los incisos 1.) y 11.) del artículo 121 de la Carta Política que se distingue entre dos diferentes modos y formas de legislar según corresponda a la materia de que se trate. El primer texto atribuye de manera exclusiva al Poder Legislativo la potestad de «Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones.» Por su parte el inciso 11.) atribuye también de manera exclusiva al citado Poder la potestad de «Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.» Como podrá observarse la atribución del inciso primero constituye una potestad muy amplia que atañe en general a las leyes ordinarias o comunes, en tanto que la del inciso 11.) es de carácter especial cuyo desarrollo se contempla en los artículos 176, 177, 178, 179 y 180 en relación con el numeral 125 in fine que impide al Poder Ejecutivo el veto en materia de legislación presupuestaria. Es así, que si la Constitución contempla por separado esas facultades, es porque se trata de actos legislativos de diferente naturaleza y contenido, aunque el presupuesto sea una ley formal y material y las demás leyes deban tener también ese carácter." (Sala Constitucional, cita realizada en el Voto 1971-96, de las 15:00 horas del 30 de abril de 1996).

120. Presupuesto público. Ley formal y especial por la materia y el procedimiento. Iniciativa.

"IV. Establece el artículo 176 de nuestra Constitución, entre otras cosas que «El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico... El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.» Con fundamento en los artículos 177 y siguientes de la Constitución se profundiza más en los procedimientos especiales que el Poder Ejecutivo y el Congreso deben observar en la tramitación de dicha ley. Lo mismo ocurre en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. Es por ello que esta Sala concluye en el sentido de que el presupuesto de la República es una ley formal y material pero especial por la materia que la constituye y por el procedimiemto ya comentado. De los textos antes citados se desprende que la competencia o legitimación que constitucionalmente se atribuye a la Asamblea Legislativa sobre tan importante materia, es para fijar en los presupuestos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública con las modalidades que para sus modificaciones y para sus presupuestos extraordinarios la misma Constitución señala. No puede en consecuencia, el Poder Legislativo bajo la potestad presupuestaria que se apunta, regular materias de diferente naturaleza o contenido a esa especialidad. Lo expuesto es congruente con la atribución exclusiva del Poder Ejecutivo de elaboración del proyecto de presupuesto ordinario y la iniciativa de sus modificaciones y de los extraordinarios, así como de la Asamblea Legislativa en cuanto a su dictado, además, con la modalidad ya analizada de que el Poder Ejecutivo no tiene atribución de veto sobre su aprobación, a tenor del numeral 125 de la Carta Fundamental." (Sala Constitucional, cita realizada en el Voto 1971-96, de las 15:00 del 30 de abril de 1996).

121. Presupuesto público. Alcances. Autorización para endeudarse.

"…no constituye exceso de la materia presupuestaria la inclusión de una autorización para endeudarse hasta un monto determinado (que en este caso es hasta un monto de ochenta y ocho mil millones de colones), endeudamiento que se materializa con la emisión de bonos en moneda nacional; así, mediante sentencia número 7598-94 (…), esta Sala se refirió a la emisión de bonos de Deuda Interna, como forma de financiar parte de los gastos autorizados del presupuesto, determinando que tal práctica en modo alguno resultaba inconstitucional…" (Sala Constitucional, Voto 1971-96, de las 15:00 del 30 de abril de 1996).

122. Presupuesto público. Concepto. Emisión de bonos de deuda interna.

"XVI.- SOBRE LA EMISION DE BONOS DE DEUDA INTERNA PARA FINANCIAR EL PRESUPUESTO. ... / De lo manifestado por la Sala

se desprende que el Presupuesto Nacional no sólo constituye un documento jurídico contable, sino la expresión de un plan por medio del cual se pretende organizar económicamente a un sector del Estado, entiéndase la Administración Central, en un período determinado. Congruente con lo anterior se tiene el hecho de que tanto la iniciativa en las leyes de presupuestos ordinarios y extraordinarios, como la preparación de sus proyectos, corresponde al Poder Ejecutivo (artículos 140, inciso 15, 177 y 180 de la Constitución Política y 35 de la Ley de la Administración Financiera de la República), potestad que no se ve afectada por la facultad que el artículo 179 de la Constitución otorga a la Asamblea Legislativa para aumentar los gastos presupuestos por el Ejecutivo, siempre que señale los ingresos que han de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos. En este sentido, el presupuesto resulta de la aprobación que el Poder Legislativo otorga a la proposición que le formula el Ejecutivo de la forma en que pretende administrar y distribuir los fondos públicos durante un año. Desde esta perspectiva es propio del Poder Ejecutivo, como parte de las atribuciones que le competen, resolver la forma en va a proveer el financiamiento de los gastos del Estado y dentro de los límites que la Constitución impone a los órganos que intervienen en el procedimiento de aprobación de la ley de presupuesto y de su posterior ejecución y liquidación, no hacen referencia a una determinada forma de financiar el gasto público, sino que, determinan las competencias de cada órgano, estableciéndoles formas y plazos para su actuación y plantean como única exigencia, en relación con el contenido material del presupuesto, lo que se conoce como el principio de equilibrio financiero, que determina que el monto de los gastos presupuestos no podrá exceder el de los ingresos probables. Es decir, a nivel constitucional al Poder Ejecutivo no se le impone una directriz sobre la forma en que debe proveer el financiamiento del presupuesto. Llevan razón los diputados al manifestar que la actuación de todos los órganos del Estado debe tener como fin el procurar el mayor bienestar de la totalidad de las personas, a través del ejercicio razonable de sus atribuciones, sin embargo, la Constitución no impone al Poder Ejecutivo una fórmula que lo limite en la forma de obtener los fondos que se requieran para solventar los gastos públicos. En consecuencia, la emisión de bonos de Deuda Interna, como forma de financiar parte de los gastos autorizados del presupuesto, no resulta contraria a las disposiciones constitucionales." (Sala Constitucional, Voto 1971-96, de las 15:00 horas del 30 de abril de 1996).

123. Presupuesto público. Endeudamiento en moneda extranjera.

"IV. Asimismo, tampoco resulta inconstitucional ni ilegal la autorización para endeudarse en moneda extranjera, en virtud de lo dicho por esta Sala en sentencia número 3495-92, de las catorce horas treinta minutos del diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y dos, con respecto a la contratación en moneda extranjera: / "VI - ... Así, la Constitución establece un orden económico de libertad que se traduce básicamente en los derechos de propiedad privada (artículo 45) y libertad de comercio, agricultura e industria (artículo 46) -que suponen, a su vez, el de libre contratación-. El segundo prohibe de manera explícita, no sólo la restricción de aquella libertad, sino también su amenaza, incluso originada en una ley; y a ellos se suman otros, como la libertad de trabajo y demás que complementan el marco general de la libertad económica. / … / XIV - El párrafo 1° del artículo 6° de la Ley de la Moneda elimina uno de esos contenidos esenciales de un derecho fundamental, cual es el de libre contratación, con relación al aspecto cuantitativo del contrato, haciendo imposible una interpretación de la norma impugnada conforme con el Derecho de la Constitución. Este no puede derivar otro principio que aquél de que las partes están en plena capacidad para contratar en la moneda que libremente determinen, y que el pago debe hacerse precisamente en ella, tanto da si en beneficio como si en perjuicio de una u otra de ellas; aunque, por las necesidades mismas del régimen monetario y del tráfico mercantil, debe también admitirse que el pago pueda efectuarse en la moneda de curso legal, es decir, en colones, pero esto es, en todo caso, a su valor de cambio real y verdadero, o sea al vigente en el mercado, al momento de su ejecución -normal o judicial-. La libertad de contratación y principios tan fundamentales como los de la buena fe y el respeto a los derechos adquiridos, vedan con toda claridad al propio legislador intervenir en un aspecto tan esencial del contrato, imponiéndole un criterio de valor determinado, así sea la moneda de curso legal en el país, por lo que la acción debe declararse con lugar en cuanto a este extremo, y por lo tanto anularse la norma en cuestión."; / y lo dispuesto en los artículos 6 y 7 inciso h.) de la Ley de la Moneda y el Decreto Ejecutivo número 24.101-H, que reglamenta lo relativo a la emisión de los bonos en moneda extranjera. Sin embargo, estima que sí puede tener consecuencias financieras importantes, pero no modifica la naturaleza jurídica del empréstito, que será nacional en el tanto la emisión de bonos se dé y ejecute dentro del mercado nacional y de acuerdo con

la legislación nacional.” (Sala Constitucional, Voto 1971-96, de las 15:00 horas del 30 de abril de 1996).

124. Presupuesto público. Deuda interna. Tipo de empréstitos.

“Doctrinalmente, si la deuda es en moneda extranjera, pero su régimen jurídico está determinado por la legislación nacional, debe entenderse que se está ante una deuda interna; pero si la colocación de esa deuda en moneda extranjera es en el mercado internacional, implica la aplicación de otra legislación, por lo cual se está ante un empréstito externo. La autorización de este tipo de empréstitos está regulado específicamente en el inciso 15.) del artículo 121 de la Constitución Política, trámite especial, por ser distinto del establecido para la aprobación de las leyes generales, y que además es calificado…” (Sala Constitucional, Voto 1971-96, de las 15:00 horas del 30 de abril de 1996).

125. Presupuestos públicos. Limitaciones. Convenios negociados.

“…las normas presupuestarías deben limitarse a fijar los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública, pero no pueden imponer deberes, establecer prohibiciones, crear competencias u organizar actividades públicas. En este sentido constituye un asunto ajeno a la ley de presupuesto y rebasa la competencia que constitucionalmente se le atribuye a la Asamblea Legislativa sobre esa materia, el que el artículo 22 de la ya citada ley, faculte al Poder Ejecutivo para que, por medio del Ministerio de Hacienda, compense con el Banco Central de Costa Rica las obligaciones recíprocas y las deudas originadas en los convenios de renegociación bilateral y comercial, celebrados con los bancos miembros del Club de París y con los bancos privados internacionales, en consecuencia, y de conformidad con lo expuesto y la jurisprudencia de la Sala en cuanto a este punto se refiere, el numeral 22 de la Ley de Presupuesto Nacional número 7465, resulta inconstitucional y así debe declararse.” (Sala Constitucional, Voto 4907-95, de las 15:27 del 5 de setiembre de 1995).

126. Presupuestos públicos. Tipos de normas. Competencias.

“Io.- Esta Sala en sentencia número 7598-94 (…), adicionada por las sentencias números 0013-I-95 (…) y 0107-I-95 (…), ambos del año en curso, en lo que interesa señaló que: / II.- SOBRE EL ARTICULO 23 DE LAS NORMAS DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO. / (..) En reiteradas ocasiones (ver resoluciones números 121-89 de las 11:00 horas del 23 de noviembre de 1989, 568-90 de las 17:00 horas del 23 de abril de 1990 y 1262-90 de las 16:00 horas del 9 de octubre de 1990) la Sala ha señalado que la inclusión de disposiciones de contenido no presupuestario en las leyes de presupuesto es contraria a los preceptos constitucionales que se refieren a la atribución o competencia de la Asamblea Legislativa para dictar, reformar o derogar las leyes ordinarias y las que le otorgan competencia o legitimación para dictar los presupuestos ordinarios o extraordinarios de la República, es decir, los incisos 1.) y 11.) del artículo 121 y 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política. Es así como ha considerado que: / "... es enteramente procedente que se incluyan "normas generales" en las normas de presupuesto, siempre y cuando ellas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa, o lo que es lo mismo decir, a la ejecución del presupuesto. Lo que no es posible incluir en las leyes de presupuesto son las normas que no tienen ese carácter, ya que ellas deben regularse por lo dispuesto para las leyes comunes u ordinarias... Si bien el artículo 105 de la Constitución Política, dispone entre otras cosas, que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega por medio del sufragio en la Asamblea Legislativa, es en los incisos 1.) y 11.) del artículo 121 de la Carta Política que se distingue entre dos diferentes modos y formas de legislar según corresponda a la materia de que se trate. El primer texto atribuye de manera exclusiva al Poder Legislativo la potestad de "Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones." Por su parte el inciso 11.) atribuye también de manera exclusiva al citado Poder la potestad de "Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República". Como podrá observarse la atribución del inciso primero constituye una potestad muy amplia que atañe en general a las leyes ordinarias o comunes, en tanto que la del inciso 11.) es de carácter especial cuyo desarrollo se contempla en los artículos 176, 177, 178, 179 y 180 en relación con el numeral 125 in fine que impide al Poder Ejecutivo el veto en materia de legislación presupuestaría. Es así, que si la Constitución contempla por separado esas facultades, es porque se trata de actos legislativos de diferente naturaleza y contenido, aunque el presupuesto sea una ley formal y material y las demás leyes deban tener también ese carácter…” (Sala Constitucional, Voto 4907-95, de las 15:27 horas del 5 de setiembre de 1995).

127. Presupuesto público. FODESAF. Gastos administrativos.

"La norma bajo análisis pretende que los recursos que forman parte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, se utilicen para financiar gastos administrativos de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Esta forma de disponer de los fondos no solo modifica lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (No. 5662 de 23 de diciembre de 1974), que distribuyen los recursos que conforman el Fondo entre los programas y servicios de asistencia social, sino que se opone a una norma que expresamente prohíbe utilizar ese patrimonio para sufragar gastos administrativos…" (Sala Constitucional, Voto 4907-95, de las 15:27 horas del 5 de setiembre de 1995).

128. Presupuesto público. Materia tributaria. Reserva de ley.

"En un caso en que un artículo presupuestario contenía una exoneración tributaria, la Sala indicó: / "Señala el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política que es atribución de la Asamblea Legislativa "Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales." La presente "Reserva de Ley", es desarrollada por el artículo 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, el cual en términos generales estipula que sólo la Ley puede crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho generador de la relación tributaria, otorgar exenciones, reducciones o beneficios, establecer privilegios, etcétera. No cabe la menor duda de que conforme a lo expuesto en los considerandos anteriores y en este, se requiere de una ley ordinaria para que se puedan otorgar los beneficios a que se contrae la norma presupuestaría objeto de pronunciamiento..." (sentencia No. 121-89 de 11 horas de 23 de noviembre de 1989). / En virtud de que la norma impugnada regula materia tributaria y por no encontrarse motivo para variar el criterio expuesto, la Sala considera inconstitucional el artículo 28 de las Normas de Ejecución del Presupuesto." (Sala Constitucional, Voto 4907-95, de las 15:27 horas del 5 de setiembre de 1995).

129. Presupuesto público. Competencia CGR. Instituciones autónomas y semiautónomas.

"El inconveniente radica en que las instituciones autónomas y semiautónomas no poseen un régimen financiero incorporado en el Presupuesto Nacional. La misma Constitución Política, en su artículo 184, inciso 2), confiere a la Contraloría General de la República la atribución de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación; por lo que no puede entenderse que la competencia que la misma Constitución otorga a la Asamblea Legislativa para dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, pueda incidir en el ejercicio de una atribución específicamente conferida a la Contraloría General de la República que, si bien es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, tiene absoluta independencia funcional y administrativa, conceptos que se expresan en el artículo 83, párrafo primero de la Constitución Política y en el numeral 2 de su Ley Orgánica (No.7428 de 4 de noviembre de 1994). En este sentido, es importante indicar que el procedimiento para la aprobación de los presupuestos de las instituciones autónomas y semiautónomas se encuentra regulado en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en el Capítulo VIII de la Ley de la Administración Financiera de la República. Por lo que el pretender asignar recursos de las instituciones autónomas y semiautónomas que se encuentran presupuestados con determinados fines, para sustentar económicamente al SINART, lesiona el artículo 184, inciso 2), de la Constitución y las normas ordinarias que regulan el procedimiento de preparación, aprobación, ejecución y liquidación de los presupuestos de dichas instituciones." (Sala Constitucional, Voto 4907-95, de las 15:27 horas del 5 de setiembre de 1995).

130. Presupuesto público. CGR. Empresas públicas.

"De conformidad con la citada resolución, se tiene que RECOPE es una empresa pública, cuyo régimen financiero no se encuentra incluido en el Presupuesto Nacional. En este sentido, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República autoriza a este órgano para que examine y apruebe los presupuestos de las empresas públicas. Con fundamento en lo expuesto, el artículo 12, inciso 29, de las Normas de Ejecución del Presupuesto, resulta violatorio de los artículos 176, 177, 178, 179 y 180 en relación con el numeral 125, todos de la Constitución Política, por regular materia ajena a la presupuestaría y por disponer de los recursos de RECOPE para financiar gastos ordinarios del presupuesto, desconociendo la competencia que en esta materia corresponde por ley a la Contraloría General de la

República.” (Sala Constitucional, Voto 4907-95, de las 15:27 horas del 5 de setiembre de 1995).

131. Presupuesto público. Competencia CGR. Compensación de deudas.

“…no es posible una compensación de deudas entre una empresa pública, cuyo régimen financiero se encuentra excluido del Presupuesto Nacional y el Estado, puesto que se estaría disponiendo de fondos que deben ser presupuestados, ya sea como gastos o ingresos, por la Contraloría General de la República.” (Sala Constitucional, Voto 4907-95, de las 15:27 horas del 5 de setiembre de 1995).

132. Presupuesto público. Caja única del Estado. Concepto.

“… principio de caja única del Estado por el que todos los ingresos han de incorporarse al Presupuesto de la República y son asignados a las diferentes dependencias estatales de conformidad con las necesidades públicas…” (Sala Constitucional, Voto 4907-95, de las 15:27 horas del 5 de setiembre de 1995).

133. Presupuesto público. Cajas chicas. Responsable.

“X.- Por ello es absolutamente inconstitucional autorizar a una Dirección que forma parte de una Cartera del Poder Ejecutivo, cuyo titular es un obligado colaborador del Presidente de la República y no su par, para percibir, presupuestar y girar fondos públicos a su entera conveniencia; lo cual implica, además, otra violación constitucional la del texto y doctrina de los artículos 121 inciso 11), 176 y siguientes que regulan el Presupuesto Nacional y, por consiguiente la previsión, la autorización legislativa expresa, el manejo, la disposición y la liquidación de los fondos públicos, creándose en el Proyecto lo que el lenguaje popular ha bautizado con el nombre de "cajas chicas", al margen de las normas, la prudencia y el control en el manejo de la Hacienda Pública." (sentencia No.6240-93 de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993).” (Sala Constitucional, Voto 4907-95, de las 15:27 horas del 5 de setiembre de 1995).

134. Presupuesto público. Caja única del Estado. Concepto.

“…Sin perjuicio de lo que la Sala ha expresado, es importante indicar que el principio de caja única del Estado se encuentra regulado expresamente en el artículo 51 de la Ley de la Administración Financiera de la República que dispone que todos los ingresos o recursos públicos, constituirán un fondo indivisible con el que se cubrirán los gastos de la Administración Pública.” (Sala Constitucional, Voto 4907-95, de las 15:27 horas del 5 de setiembre de 1995).

135. Presupuesto público. Fondos especiales.

“…la creación de dichos fondos resulta contraria a la Constitución Política, porque constituye una derogatoria tácita, por medio de normas generales del presupuesto, de una norma vigente de ley común, sea el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera del Estado, que prohíbe expresamente la creación de rentas o fondos con destino específico y porque lesiona lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución Política, al permitir que funcionarios diferentes del Tesorero Nacional, puedan girar los recursos que integran el fondo, a su entera conveniencia, viendo limitada su actuación únicamente por el destino que, en términos generales, fija la norma presupuestaría a esos recursos.” (Sala Constitucional, Voto 4907-95, de las 15:27 horas del 5 de setiembre de 1995).

136. Presupuestos Públicos. Partidas específicas.

“…Poder Ejecutivo puede hacer valoraciones acerca de su pago efectivo. ...como con acierto lo indica la Contraloría General de la República, que el Presupuesto General de la República es una autorización de gastos que constituye el límite de acción de los Poderes Públicos, es decir; es constitucionalmente prohibido para los entes públicos, incurrir en gastos no autorizados en los Presupuestos, ordinarios o extraordinarios, según corresponda. III) No debe perderse de vista que las partidas específicas son una liberalidad legislativa, a cargo de la Hacienda Pública y precisamente por ello, de manera alguna pueden asimilarse a las obligaciones que previamente han sido aceptada por el Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus funciones activas típicas, o las declaradas en sede judicial. La Sala estima que el obligar al Poder Ejecutivo a realizar un pago que no se encuentra en los supuestos que prevé el artículo 122 constitucional, sin permitirle hacer valoraciones generales de oportunidad y conveniencia para la Hacienda Pública, implicaría desconocer la función de administración que constitucionalmente le es propia. IV) Además, por la misma naturaleza de la Ley de Presupuesto, la Sala no puede admitir que la simple previsión en ella de una partida específica para un determinado beneficiario haga a éste acreedor de un derecho subjetivo y que el Poder

Ejecutivo, sin causa alguna reconocida, este automáticamente obligado a desembolsar el monto destinado. (...) En efecto, durante un ejercicio presupuestario, en leyes posteriores, la misma Asamblea Legislativa estila modificar las partidas específicas y hasta alterar el destino de las que se encuentran pendientes de pago y todo ello sería inadmisible si se concluyera que los beneficiados por el simple hecho de haber sido incluidos en esa condición en el Presupuesto Nacional tienen un derecho subjetivo al pago del monto previsto". (Sala Constitucional, Voto 00513-95 de las 11:42 horas del 27 de enero de 1995).

137. Presupuestos Públicos. Obligaciones de pago. Exigibilidad.

"(...) artículo 178 del Código de Trabajo, al disponer que los salarios mínimos que se fijen rigen desde la fecha de vigencia del decreto respectivo para todos los trabajadores, excepto en lo que atañe a los servidores del Estado, sus instituciones y municipalidades, cuyas remuneraciones estén determinadas en el presupuesto público, puesto que para poder pagar las diferencias salariales, deben hacerse, primero, las inclusiones de las partidas necesarias por la vía de la modificación presupuestaria. Esta norma tiene sentido como derivación de los principios contenidos en los artículos 176 y siguientes de la Constitución Política, en lo que atañe a la autorización de los gastos del Estado -éstos no pueden exceder de los ingresos probables- y el límite de acción para el uso y disposición de los recursos del Estado, en los términos que la jurisprudencia de esta Sala los ha examinado, principalmente en las sentencias números 760-92 y 6859-96, al exponer los principios de anualidad, universalidad y equilibrio, como característicos del Presupuesto de la República, todo lo cual tiene que ver, a su vez, con el principio de la exigibilidad de las obligaciones a cargo de la hacienda pública, en virtud del cual las obligaciones de pago son exigibles cuando existe crédito presupuestario suficiente para atenderlas (partida disponible); si no existe la provisión de fondos necesaria, la obligación será válida pero no exigible (artículos 31 y 46 de la Ley de la Administración Financiera de la República).- (...)IV.- Los mismos funcionarios recurridos señalan que se les reconocerá a los servidores afectados, con efecto retroactivo al primero de enero de este año, el pago de las diferencias salariales, pero para ello, será necesario modificar el presupuesto nacional y por demás está decir que es costumbre administrativa que los aumentos de salarios se acuerden y se paguen luego, cuando existe partida presupuestaria. Lo contrario, esperar a contar con los recursos financieros para poder declarar el derecho, implicará un perjuicio directo en contra de los servidores públicos, que verían postergadas las posibilidades de ver aumentados sus salarios hasta que se cumpla con ese supuesto, lo que iría en contra de sus propios intereses". (Sala Constitucional, Voto 00658-99 12:06 horas del 29 de enero de 1999; en igual sentido, Voto 03887-98 de las 9:09 horas del 12 de junio de 1998: Voto salvado del Magistrado Piza: "El hecho de que la violación de los derechos del reclamante se deba a la falta de presupuesto no implica que no se le estén infringiendo y no exime al Estado del deber de indemnizarlo, máxime que su violación en este caso sí involucra una conducta ilícita, sólo que no de los funcionarios administrativos que no han pagado, sino del Estado como un todo (en el caso del Poder Ejecutivo, que no presupuestó o del Legislativo que no aprobó, o de ambos). Hay que partir de que los derechos fundamentales son de tal naturaleza, que todos los órganos públicos están en obligación de tomar las medidas necesarias para no lesionarlos).

138. Presupuestos Públicos. Independencia de órganos constitucionales en materia presupuestaria.

"Uno de tales aspectos es el referente a la elaboración de los presupuestos de cada uno de estos órganos, así como a la programación de su ejecución, aspectos éstos que inciden ampliamente sobre la esfera de autodeterminación del órgano, pues lo eximen de la posibilidad de verse supeditado a la influencia que en determinado momento pueda ejercer el Poder Ejecutivo sobre sus decisiones, utilizando el presupuesto como mecanismo de presión. En ese sentido, en materia presupuestaria, la independencia de los órganos constitucionales se refleja en la posibilidad de que sean los mismos los que elaboren su plan anual de gastos, así como la programación de su ejecución, de acuerdo con las necesidades propias de cada institución. Supeditar las referidas atribuciones a la actuación previa del Ejecutivo equivale a cercenar una de las principales garantías de independencia de que disponen tales órganos, y que les permite realizar efectivamente sus funciones activas y contraloras. Dada la definición, que el proyecto contiene, de Gobierno Central, esta norma resulta inconstitucional según lo dicho en el considerando II de esta sentencia". (Sala Constitucional, Voto 00919-99 de las 9:15 horas del 12 de febrero de 1999).

139. Presupuestos Públicos. Independencia funcional. Órganos constitucionales. Autónomas. Deber de dar información presupuestaria.

"En lo referente a los órganos del inciso b) del artículo 1°, y los entes de los incisos c) y d) del mismo numeral, no encuentra esta Sala ningún vicio de constitucionalidad en el artículo de cita, siempre y cuando se entienda que el mismo apenas impone un deber de brindar la información requerida en materia de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas. Ni la independencia funcional de los órganos constitucionales ni la autonomía de los entes descentralizados -incluidas las Municipalidades y las universidades públicas- les exime de informar a la Dirección General de Presupuesto Nacional sobre los tópicos indicados, razón por la cual esta Sala considera constitucional lo preceptuado por el numeral de cita en cuanto a este extremo. Ahora bien, respecto de los entes descentralizados, mencionados en los incisos c) y d) del artículo 1° del proyecto, a los mismos les es aplicable lo ya dicho por esta Sala en materia de dirección administrativa, por lo que su obligación de brindar los informes dichos tendría que ser entendida según su grado de autonomía, sin que la información sobre el cumplimiento o no de lo previsto en los lineamientos y directrices presupuestarios implique un deber de sujeción a los mismos, violatoria de su autonomía". (Sala Constitucional, Voto 00919-99 de las 9:15 horas del 12 de febrero de 1999).

140. Presupuestos Públicos. Atribuciones del Legislativo. Aprobación de presupuestos.

"Sin embargo, su parte final introduce una limitación al legislador, consistente en la imposibilidad de que el mismo destine a otros fines las asignaciones para el servicio de la deuda pública. Sobre este particular, considera esta Sala que el texto consultado resulta contrario a la decisión del constituyente, que concedió al órgano legislativo la atribución exclusiva de aprobar los presupuestos del Estado, sin ninguna limitación más que la de no aumentar los gastos sino por la disposición de nuevas fuentes fiscales de efectividad corroborada por la Contraloría General de la República. Impedir a la Asamblea Legislativa la modificación del proyecto del presupuesto, fuera de los límites constitucionalmente previstos, significa trasladar al Poder Ejecutivo una competencia que la Ley Fundamental da a la Asamblea Legislativa en forma expresa". (Sala Constitucional, Voto 00919-99 de las 9:15 horas del 12 de febrero de 1999).

141. Presupuestos Públicos. Contribuciones parafiscales.

"En síntesis, las contribuciones parafiscales revisten naturaleza tributaria y se las establece coactivamente a quienes se hallen en las situaciones descritas por la ley respectiva, y son destinadas a financiar objetivos específicos, primordialmente estatales, pero encomendados a personas jurídicas especialmente determinadas, caracterizándose por ser manejadas fuera del presupuesto de la República". (Sala Constitucional, Voto 04247-98 de las 17:24 horas del 17 de junio de 1998).

142. Presupuestos Públicos. Gestión recaudadora puede encargarse a instituciones autónomas.

"II. Constreñida la opinión a lo dicho, la Sala es del criterio de que si bien es cierto que la potestad impositiva está reservada a la ley, de modo que el poder de gravar no puede ser suprimido, delegado ni cedido, la gestión meramente recaudatoria (que consiste, en síntesis, en la actividad administrativa que se despliega para la realización de los créditos tributarios) puede ser encargada por la ley a instituciones descentralizadas -del tipo de las citadas en el proyecto-, que, en consecuencia, quedan habilitadas para percibir los impuestos. En la medida en que el artículo 6 del proyecto simplemente procure esa habilitación, no hay quebranto de la Constitución. Ahora bien: si de acuerdo con el artículo 176 de la Constitución, el presupuesto nacional ha de comprender todos los ingresos probables de la administración pública, lo que hace referencia a una previsión o cálculo de ingresos que permite al legislador estar en situación de conocer la magnitud previsible del rendimiento de impuestos nacionales, como los que crea el proyecto, estos últimos deben cumplir el ciclo presupuestario, y, para que esto sea posible, necesariamente han de ingresar a la contabilidad a que el artículo 185 de la Constitución se refiere y sumarse a la previsión de ingresos que menciona el artículo 176". (Sala Constitucional, Voto 03968-98 de las 11:45 horas del 12 de junio de 1998).

143. Presupuestos Públicos. Dirección de una Cartera no puede percibir, presupuestar ni girar fondos públicos a su conveniencia.

"X.- Por ello es absolutamente inconstitucional autorizar a una Dirección que forma parte de una Cartera del Poder Ejecutivo, cuyo titular es un obligado colaborador del Presidente de la República y no su par, para percibir, presupuestar y girar fondos públicos a su entera conveniencia; lo cual implica, además, otra violación constitucional la del texto y doctrina de los artículos 121 inciso 11), 176 y siguientes que regulan el Presupuesto Nacional y, por consiguiente la previsión, la autorización legislativa expresa, el manejo, la disposición y la liquidación de los fondos públicos, creándose en el Proyecto lo que el lenguaje popular ha bautizado con el nombre de "cajas chicas", al margen de las normas, la prudencia y el control en el manejo de la Hacienda Pública. En consecuencia la Sala considera inconstitucional el artículo 3, el cual sugiere eliminar del Proyecto". (Sala Constitucional, Voto 06240-93 de las 14:00 del 26 de noviembre de 1993).

144. Presupuestos públicos. Destinos específicos.

"De la sentencia transcrita se concluye que el oficio cuestionado, lejos de lesionar los derechos fundamentales de la actora y los amparados en este asunto, procuró el apego a la Constitución Política, por lo que el recurso debe desestimarse. Sin embargo, importa llamar la atención sobre el último tema tratado en la sentencia de constitucionalidad, a propósito del respeto que debe tener el Poder Ejecutivo por el destino que legalmente se fijó a los fondos en cuestión. Es decir, por una parte, la Constitución impone el deber ineludible de tratar los dineros a través del presupuesto, pero ello no implica desatención de la finalidad que el legislador quiso conferirles." (Sala Constitucional, Voto 07091-99, de las 13:24 horas del 10 de setiembre de 1999).

145. Presupuestos públicos. Naturaleza.

"De lo manifestado por la Sala se desprende que el Presupuesto Nacional no sólo constituye un documento jurídico contable, sino la expresión de un plan por medio del cual se pretende organizar económicamente a un sector del Estado, entiéndase la Administración Central, en un período determinado. Congruente con lo anterior se tiene el hecho de que tanto la iniciativa en las leyes de presupuestos ordinarios y extraordinarios, como la preparación de sus proyectos, corresponde al Poder Ejecutivo (artículos 140, inciso 15, 177 y 180 de la Constitución Política y 35 de la Ley de la Administración Financiera de la República), potestad que no se ve afectada por la facultad que el artículo 179 de la Constitución otorga a la Asamblea Legislativa para aumentar los gastos presupuestos por el Ejecutivo, siempre que señale los ingresos que han de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos. En este sentido, el presupuesto resulta de la aprobación que el Poder Legislativo otorga a la proposición que le formula el Ejecutivo de la forma en que pretende administrar y distribuir los fondos públicos durante un año." (Sala Constitucional, Voto 07598-94, de las 11:18 horas del 23 de diciembre de 1994).

146. Presupuestos públicos. Disposición del Ejecutivo. Bonos de la deuda interna.

"Desde esta perspectiva es propio del Poder Ejecutivo, como parte de las atribuciones que le competen, resolver la forma en va a proveer el financiamiento de los gastos del Estado y dentro de los límites que la Constitución impone a los órganos que intervienen en el procedimiento de aprobación de la ley de presupuesto y de su posterior ejecución y liquidación, no hacen referencia a una determinada forma de financiar el gasto público, sino que, determinan las competencias de cada órgano, estableciéndoles formas y plazos para su actuación y plantean como única exigencia, en relación con el contenido material del presupuesto, lo que se conoce como el principio de equilibrio financiero, que determina que el monto de los gastos presupuestos no podrá exceder el de los ingresos probables. Es decir, a nivel constitucional al Poder Ejecutivo no se le impone una directriz sobre la forma en que debe proveer el financiamiento del presupuesto. Llevan razón los diputados al manifestar que la actuación de todos los órganos del Estado debe tener como fin el procurar el mayor bienestar de la totalidad de las personas, a través del ejercicio razonable de sus atribuciones, sin embargo, la Constitución no impone al Poder Ejecutivo una fórmula que lo limite en la forma de obtener los fondos que se requieran para solventar los gastos públicos. En consecuencia, la emisión de bonos de Deuda Interna, como forma de financiar parte de los gastos autorizados del presupuesto, no resulta contraria a las disposiciones constitucionales." (Sala Constitucional, Voto 07598-94, de las 11:18 horas del 23 de diciembre de 1994).

147. Presupuestos públicos. Materia de Gobierno.

"Visto como está que lo concerniente a los presupuestos de la Administración Pública corresponde a materia de gobierno y que por esa característica la ley puede regularlos dándole facultades a la Administración central para que, respetando la autonomía constitucional de los entes descentralizados, emita directrices generales y controle su cumplimiento; lo procedente es decir que carecen de razón los argumentos de los accionantes que sostienen que estas instituciones son completamente independientes en ese aspecto. Por supuesto que la idea predominante de este planteamiento tiene que ver con fines, parámetros y principios de orden constitucional o legítimamente constitucionales, como son el desarrollo social y económico del país, la equidad en la distribución del ingreso, la estabilidad del orden público económico, la planificación, la coordinación, la eficiencia, el uso racional de los fondos públicos, el saneamiento de las finanzas públicas, la transparencia, la legalidad y por supuesto, la preservación e integridad de la autonomía constitucional." (Sala Constitucional, Voto 2002-12019 de las 9:08 del 18 de diciembre de 2002).

148. Presupuestos públicos. Destinos específicos.

"La Sala ha declarado, siguiendo cabalmente la Constitución, que el legislador que dicta el presupuesto carece, en ese acto, de la potestad impositiva. Esta última debe ejercerse por su medio propio e idóneo, que es la ley de impuestos. De este modo, la Ley impositiva y la ley presupuestaria siguen derroteros diferentes: la primera con vocación de permanencia, la segunda signada por el principio de anualidad. ... El tema de la afectación del ingreso impositivo, bien mirado, excede el campo del derecho tributario, y se ubica más bien en el del derecho presupuestario, cuyas disposiciones y principios son los aplicables para tratarlo. En el caso del impuesto sobre las ventas, evidentemente su producto, como recurso público que es, se suma y conforma el fondo indivisible de los ingresos probables a que se refiere el artículo 176. ...Pero lo que ocurre con los ingresos, no es operativo -como regla general- en el caso de los gastos. En esta última hipótesis, el legislador es libre e innovativo (salvo por lo que hace a los llamados 'fondos atados' que tienen origen constitucional). No está, pues, subordinado a la ley no presupuestaria que al concebir rentas corrientes pretende afectar éstas, por anticipado, a un destino específico. ...Si la ley presupuestaria se separa de la pauta de gasto contenida en la ley impositiva, cuya materia propia es la creación y regulación del impuesto pero no su afectación a un fin determinado, ello no es más que puro ejercicio de la potestad de dictar el presupuesto que la Asamblea Legislativa tiene, que incluye válidamente la posibilidad de modificar el derecho objetivo precedente en cuanto éste pretende afectar el ingreso impositivo a un objeto determinado." (Sala Constitucional, Voto 5754-94 de las 14:54 horas del 4 de octubre de 2003).

149. Presupuestos públicos. Competencia de CGR. Aprobación. Empresas públicas.

"De conformidad con la citada resolución, se tiene que RECOPE es una empresa pública, cuyo régimen financiero no se encuentra incluído en el Presupuesto Nacional. En este sentido, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República autoriza a este órgano para que examine y apruebe los presupuestos de las empresas públicas. Con fundamento en lo expuesto, el artículo 12, inciso 29, de las Normas de Ejecución del Presupuesto, resulta violatorio los artículos 176, 177, 178, 179 y 180 en relación con el numeral 125, todos de la Constitución Política, por regular materia ajena a la presupuestaria y por disponer de los recursos de RECOPE para financiar gastos ordinarios del presupuesto, desconociendo la competencia que en esta materia corresponde por ley a la Contraloría General de la República. ... La Sala considera que el artículo 24 de las Normas de Ejecución del Presupuesto, lesiona el texto constitucional por las mismas razones que el artículo 12, inciso 29, debido a que no es posible una compensación de deudas entre una empresa pública, cuyo régimen financiero se encuentra excluído del Presupuesto Nacional y el Estado, puesto que se estaría disponiendo de fondos que deben ser presupuestados, ya sea como gastos o ingresos, por la Contraloría General de la República. En consecuencia, la norma resulta inconstitucional por regular materia ajena a la presupuestaria, por disponer de fondos que no se incluyen en el Presupuesto Nacional." (Sala Constitucional, Voto 07598-94, de las 11:18 horas del 23 de diciembre de 1994).

150. Presupuestos públicos. Competencias de la CGR. Aprobación presupuestaria.

"Bajo este razonamiento, resulta evidente que el artículo 1° de la Ley N°7955 que se ha impugnado presenta un vicio de inconstitucionalidad, en tanto desconoce abiertamente las competencias atribuidas

a la Contraloría General por vía del inciso 2) del artículo 184 constitucional. Con apego a esta última norma, JAPDEVA se encontraba en la obligación de remitir la correspondiente modificación presupuestaria a la Contraloría para su examen y aprobación, y, sólo en caso de obtener esta última, se encontraría legitimada para realizar el efectivo traslado de fondos a favor del gobierno central, con la finalidad de cancelar el subsidio a los beneficiarios. Igualmente, valga agregar que, una vez incorporados esos fondos al presupuesto del Estado, con base en la respectiva modificación a la Ley de Presupuesto de la República, a la Contraloría le asisten las facultades que le confiere el inciso 1) del ya citado artículo 184 de la Constitución, lo que en este caso también se obvió por parte de la normativa impugnada." (Sala Constitucional, Voto 2000-5500 de las 14:33 horas del 5 de julio de 2000).

151. Presupuestos públicos. Competencias de CGR. Aprobación presupuestaria.

"Si tal y como se desprende del informe rendido bajo juramento, la Contraloría General de la República improbó a la Municipalidad de Oreamuno el presupuesto para el aumento del salario de sus empleados por cuanto no cubría con la totalidad del monto adeudado por el segundo semestre del año pasado y lo correspondiente de este año, y se argumenta que tal decisión estuvo amparada en lo dispuesto por el Ordenamiento Jurídico, no estima la Sala que el alegato del recurrente sea procedente en esta instancia toda vez que, lejos de tratarse de un problema de constitucionalidad, se refiere a un alegato de legalidad que, como tal, debe ser resuelto en la vía correspondiente. Desde esta perspectiva, debe tener en cuenta el recurrente que esta Sala no tiene competencia para determinar la procedencia o no del pago de dinero adeudado por concepto de aumento salarial, con lo cual, deberá el gestionante acudir a la vía administrativa a plantear sus alegatos o bien, a la instancia judicial correspondiente. En todo caso, bajo juramento se ha informado a esta Sala que el asunto se mantiene todavía en trámite ante la Contraloría General de la República por cuanto la Municipalidad de Oreamuno, después de interpuesto este recurso, ha presentado el presupuesto extraordinario No.2-2000 con el que se pretende solucionar el problema en cuestión; presupuesto que se encuentra en estudio en esa instancia contralora. Así las cosas, no procede más que la desestimación del recurso como en efecto se ordena." (Sala Constitucional, Voto 6187-00 de las 16:35 horas del 18 de julio de 2000).

152. Presupuestos públicos. Ingresos futuros. Destino.

"…los ingresos probables a futuro mediato se pueden incluir en el Presupuesto ordinario, sin necesidad de esperar al próximo presupuesto extraordinario, y en caso de que el Poder Ejecutivo estime conveniente su inclusión en este último Proyecto de Presupuesto, está facultado también para hacerlo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 177 parte final de nuestra Constitución. Lo que no es posible desde el punto de vista Constitucional, es que ingresos incorporados o no mediante Decreto, no tengan especificado en el Presupuesto, cu l ser su destino, pues en ésta materia existe una reserva absoluta. En efecto, los gastos y su destino deben quedar expresamente autorizados por la Asamblea Legislativa, según lo dispuesto en el artículo 176, 178 a 180, en relación con el artículo 121 inciso 11, todos de nuestra Constitución Política. De esta forma, si la Asamblea Legislativa expresamente prevé, de que, forma gastar o que, destino dar a los ingresos que se incorporen en un futuro mediato, no se estarán vulnerando sus potestades, pues no se estarán destinando a ningún fin no autorizado en el Presupuesto; únicamente, se fortalece el concepto de Caja Única, para reforzar la financiación de los gastos ya autorizados. No obstante, si no se especifica en el Presupuesto que destino se le dar a esos ingresos, la Asamblea estaría otorgando una autorización en blanco al Ejecutivo para gastar, la cual no es posible ni aun por delegación expresa, por ser contraria a los artículos 9, 121 inciso 11, 178, 180 párrafo final, y lógica del 125, todos de la Constitución Política. Las mismas razones son válidas para las normas que bajo los incisos 14 y 15 de la Sección de Autorizaciones (Categoría B), han sido consultadas." (Sala Constitucional, Voto 1716-90, de las 15:00 horas del 27 de noviembre de 1990).

153. Presupuestos públicos. Destino. Posibles modificaciones.

"La inconstitucionalidad es evidente, no solo a la luz de lo expuesto supra, sino del sentido de la exclusión del veto en esta materia (articulo 125 Constitucional). Si no puede el Ejecutivo ni ejercer el derecho de veto en materia presupuestaria, mucho menos puede pretender ser el que dicte el Presupuesto, delegación que no puede hacerse en virtud de la Ley. La Asamblea Legislativa, es

entonces, la única que como se dijo- puede mediante su aprobación o no, indicar al destino de los gastos, pues en la llamada a limitar la acción de los poderes públicos en el uso y disposición de los recursos del Estado. Los artículos 12, 18 y 19 de la Sección V sobre situaciones Apremiantes y de Interés Social. (Categoría D), no tienen a juicio de esta Sala, vicios de inconstitucionalidad, en la medida en que se indica expresamente, cual ha de ser el destino de esos ingresos. La Asamblea Legislativa, de aprobarlas, lo haría pues, en ejercicio de sus potestades constitucionales expuestas, no estando legitimado el Ejecutivo ni para vetarlas, ni para variar su destino, sino únicamente según lo previsto en el párrafo final del articulo 180, para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública, situaciones que implicarían -cuando estuviere en receso-, la convocatoria de la Asamblea Legislativa, para que se conozca en definitiva del asunto. Las normas contenidas en la Sección IV. Normas de Conveniencia y Oportunidad para 1991, (Categoría C), números 46, 48, -los cuales no serían inconstitucionales si el traspaso se realiza en una misma partida- y 49 son inconstitucionales, en la mediad en que se estaría de una manera implícita, pero muy clara, autorizando al Ejecutivo a crear partidas, o a variar el destino de los gastos ya autorizados, burlándose con ello, el control constitucional de la Asamblea Legislativa en ésta materia. Únicamente en los casos citados y bajo las condiciones previstas en el párrafo final del artículo 180, ya citadas, puede el ejecutivo variar el destino de una partida. Por otra parte, la creación de partidas no previstas, implícitas en algunas de esas normas, es inconstitucional, por las razones indicadas. Si la Asamblea Legislativa fijara al Ejecutivo claramente esos parámetros, y especificara pues en que condiciones se daría el gasto, y bajo que, circunstancias, las normas perderían sus vicios de inconstitucionalidad, pudiendo el Ejecutivo reglamentar esa ejecución, -en caso necesario- siguiendo los parámetros aprobados por la Asamblea en el Presupuesto." (Sala Constitucional, Voto 1716-90, de las 15:00 horas del 27 de noviembre de 1990).

PRINCIPIOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

154. Principios. Eficiencia y eficacia.

"La contratación administrativa es un mecanismo con el que cuentan las administraciones públicas para adquirir de forma voluntaria y concertada una serie de bienes, obras y servicios que se requieren para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de sus competencias. Por su parte, las administraciones públicas son organizaciones colectivas de carácter y vocación servicial que deben atender de modo eficiente y eficaz las necesidades y requerimientos de la comunidad, con el fin de alcanzar el bienestar general. Por lo anterior, los procedimientos de contratación administrativa y todos los aspectos atinentes a la formación y perfección de los contratos administrativos están imbuidos por la celeridad y sumariedad en la debida e impostergable atención y satisfacción de las necesidades y requerimientos de la organización social. Sobre el particular, es menester recordar que dentro de los principios rectores de los servicios públicos, en el marco de una Administración Pública prestacional o de un Estado Social y Democrático de Derecho, se encuentran, entre otros, la eficiencia, la eficacia, la continuidad, la regularidad y la adaptación a las necesidades socio-económicas y tecnológicas, con el propósito de erradicar y superar las desigualdades reales del conglomerado social. Los mecanismos de control y fiscalización diseñados por el legislador para garantizar la transparencia o publicidad, libre concurrencia e igualdad y la gestión racional de los recursos o dineros públicos –a través de la escogencia de la oferta más ventajosa para los entes públicos, desde el punto de vista financiero y técnico- en materia de contratación administrativa, deben tener por norte fundamental procurar que la misma se ciña a la ley de modo que resulte regular o sustancialmente conforme con el ordenamiento jurídico, para evitar cualquier acto de corrupción o de desviación en el manejo de los fondos públicos. Bajo esta inteligencia, todos los requisitos formales dispuestos por el ordenamiento jurídico para asegurar la regularidad o validez en los procedimientos de contratación, el acto de adjudicación y el contrato administrativo mismo, deben, también, procurar la pronta satisfacción del interés general a través de la efectiva construcción de las obras públicas y la prestación de los servicios públicos, consecuentemente no pueden transformarse en instrumentos para retardar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos y, sobre todo, su adaptación, a las nuevas necesidades socio-económicas y tecnológicas de la colectividad. Sobre este particular, el artículo 4°, párrafo 2°, de la Ley de la Contratación Administrativa al enunciar el "Principio de eficiencia" estatuye que *"(...) En todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma. Los actos y las*

actuaciones de las partes se interpretarán de forma que se favorezca su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones favorables para el interés general (...)". Síguese de lo anterior que las formas propias de los procedimientos de la contratación administrativa así como los recaudos de carácter adjetivo que establece el ordenamiento jurídico para la validez y eficacia de un contrato administrativo deben interpretarse de forma flexible en aras del fin de todo contrato administrativo, sin descuidar, claro está, la sanidad y corrección en la forma en que son invertidos los fondos públicos. Desde esta perspectiva, los procedimientos administrativos de contratación son la sombra (forma) que debe seguir, irremisiblemente, al cuerpo (sustancia) que son los fines y propósitos del contrato administrativo de satisfacer el interés general y, desde luego, procurar por el uso racional, debido y correcto de los fondos públicos. Por último, debe recordarse que los principios de la eficiencia y la eficacia en cuanto informan la organización y gestión administrativa tienen fuerte asidero constitucional (artículos – todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de *"Vigilar el* ***buen funcionamiento*** *de los servicios y dependencias administrativas"*, el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de *"buena marcha del Gobierno"* y el 191 al recoger el principio de *"eficiencia de la administración"*)". (Sala Constitucional, voto 14421-2004 de las 11:00 horas del 17 de diciembre del 2004).

155. Principios. Igualdad. No se lesiona con respecto al permisionario que participa para obtener la concesión.

"...la concesión se otorga mediante un proceso de oposición debidamente legitimado por la Constitución Política, como lo es la Licitación Pública, y por el contrario el permiso es un mero acto de autorización en precario, temporal y no sujeto a los principios de oposición de oferentes como el procedimiento de concesión, que es precisamente la situación en que se ubica el amparado, amén de que en su condición de permisionario no se le coloca en desventaja con relación al resto de participantes, por las razones apuntadas, ya que se le permite participar en igualdad de condiciones respecto de los demás interesados". (Sala Constitucional, Voto 02149-2001 de las 15:34 horas del 20 de marzo del 2001).

156. Principios. Supremacía. Rango constitucional.

"Asimismo, la resolución de comentario hace referencia al sistema de principios que informan la contratación administrativa, sistema que posee una trascendencia fundamental, en tanto en virtud del artículo 182 también tienen rango constitucional todos los principios que se derivan de la figura de la licitación, aunque puedan verse matizados según el mecanismo contractual al que se recurra". (Sala Constitucional, Voto 02660-01 de las 15:24 horas del 4 de abril de 2001).

157. Principios. Procedimiento regla. Principios.

"IV.- Sobre la validez de los procedimientos de contratación impugnados, debe esta Sala hacer alusión a lo dispuesto en las sentencias 998-98 y 5947-98, interpuestas contra varias de las normas que sirvieron de asidero jurídico al Banco Impugnado. En lo referente a los principios constitucionales que informan la contratación administrativa en Costa Rica, esta tuvo la oportunidad de declarar: / "PRINCIPIOS: VI. LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. La contratación administrativa se caracteriza por conformarse a partir de una serie de principios jurídicos. En efecto, desde el punto de vista del contenido material de nuestra Constitución Política, la sola enunciación que hace el artículo 182 constitucional implica esa configuración, como habían manifestado los Magistrados Sancho, Calzada y Molina en el voto salvado de la sentencia número 0787-94, de las quince horas veintiún minutos del ocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro: / "La norma impugnada contiene un requisito formal que debe satisfacer toda persona física o jurídica, que desee participar en los procedimientos de contratación administrativa, para satisfacer el principio esencial contenido en el artículo 182 de la Constitución Política, en virtud del cual «Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo.» Este principio, que se resume en que «toda contratación administrativa, se hará por el procedimiento de licitación», implica que tienen rango constitucional todos los principios del derecho público que informan la contratación administrativa, en la medida en que resulten razonables y

proporcionados a los fines que se persiguen. Los tres principios esenciales que reconoce la doctrina del Derecho Público, son la libre concurrencia, la igualdad de oportunidades y la publicidad, principios que reproduce la Ley de la Administración Financiera de la República en su artículo 101 y el artículo 31 del Reglamento de la Contratación Administrativa y la norma que se cuestiona, no lesiona, en forma alguna, ninguno de esos tres principios". (Sala Constitucional, Voto 99-01237 de las 10:45 horas del 19 de febrero de 1999).

158. Principios. Clasificación.

"En virtud de lo anterior, debe entenderse que del artículo 182 de la Constitución Política se derivan todos los principios y parámetros constitucionales que rigen la actividad contractual del Estado. Algunos de estos principios que orientan y regulan la licitación son: 1.- de la libre concurrencia, que tiene por objeto afianzar la posibilidad de oposición y competencia entre los oferentes dentro de las prerrogativas de la libertad de empresa regulado en el artículo 46 de la Constitución Política, destinado a promover y estimular el mercado competitivo, con el fin de que participen el mayor número de oferentes, para que la Administración pueda contar con una amplia y variada gama de ofertas, de modo que pueda seleccionar la que mejores condiciones le ofrece; 2.- de igualdad de trato entre todos los posibles oferentes, principio complementario del anterior y que dentro de la licitación tiene una doble finalidad, la de ser garantía para los administrados en la protección de sus intereses y derechos como contratistas, oferentes y como particulares, que se traduce en la prohibición para el Estado de imponer condiciones restrictivas para el acceso del concurso, sea mediante la promulgación de disposiciones legales o reglamentarias con ese objeto, como en su actuación concreta; y la de constituir garantía para la administración, en tanto acrece la posibilidad de una mejor selección del contratista; todo lo anterior, dentro del marco constitucional dado por el artículo 33 de la Carta Fundamental; 3.- de publicidad, que constituye el presupuesto y garantía de los principios comentados, ya que busca asegurar a los administrados la más amplia certeza de la libre concurrencia en condiciones de absoluta igualdad en los procedimientos de la contratación administrativa, y que consiste en que la invitación al concurso licitatorio se haga en forma general, abierta y lo más amplia posible a todos los oferentes posibles, dándosele al cartel la más amplia divulgación, así como el más amplio acceso al expediente, informes, resoluciones y en general a todo el proceso de que se trate; 4.- de legalidad o transparencia de los procedimientos, en tanto los procedimientos de selección del contratista deben estar definidos a priori en forma precisa, cierta y concreta, de modo que la administración no pueda obviar las reglas predefinidas en la norma jurídica que determina el marco de acción, como desarrollo de lo dispuesto al efecto en la Constitución Política; 5.- de seguridad jurídica, que es derivado del anterior, puesto que al sujetarse los procedimientos de la contratación administrativa a las reglas contenidas en las disposiciones normativas, se da seguridad y garantía a los oferentes de su participación; 6.- formalismo de los procedimientos licitatorios, en cuanto se exijan formalidades, éstas actúan a modo de controles endógenos y de autofiscalización de la acción administrativa; de manera que no se tengan como obstáculo para la libre concurrencia; 7.- equilibrio de intereses, en tanto es necesario que en estos procedimientos exista una equivalencia entre los derechos y obligaciones que se derivan para el contratante y la administración, de manera que se tenga al contratista como colaborador del Estado en la realización de los fines públicos de éste; 8.- principio de buena fe, en cuanto en los trámites de las licitaciones y en general, en todo lo concerniente a la contratación administrativa, se considera como un principio moral básico que la administración y oferentes actúen de buena fe, en donde las actuaciones de ambas partes estén caracterizadas por normas éticas claras, donde prevalezca el interés público sobre cualquier otro; 8.- de la mutabilidad del contrato, puesto que la administración cuenta con los poderes y prerrogativas necesarias para introducir modificaciones a los contratos, con el objeto de que cumplan con el fin público asignado que debe proteger y realizar; 9.- de intangibilidad patrimonial, en virtud del cual la administración está siempre obligada a mantener el equilibrio financiero del contrato, sea indemnizando al cocontratante de todos los efectos negativos que se originen en sus propias decisiones, sea como efecto del principio de mutabilidad, sea por razones de conveniencia o de interés público o por cualesquiera otras razones generales o especiales que lleguen a afectar el nivel económico inicial, reajustando siempre las variaciones ocurridas en todos y cada uno de los costos que conforman los precios del contrato para mantener incólume el nivel económico originalmente pactado (reajustes de precios que pueden originarse en las teorías jurídicas de la imprevisión, rebus sic stantibus, hecho del príncipe y sobre todo, en la llamada equilibrio de la ecuación financiera del contrato); y 10.- del control de los procedimientos, principio por el cual todas las tareas

de la contratación administrativa son objeto de control y fiscalización en aras de la verificación, al menos, de la correcta utilización de los fondos públicos". (Sala Constitucional, Voto 99-01237 de las 10:45 horas del 19 de febrero de 1999).

159. Principios. Procedimientos de concurso.

"VI. LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. / En virtud de lo anterior, debe entenderse que del artículo 182 de la Constitución Política se derivan todos los principios y parámetros constitucionales que rigen la actividad contractual del Estado. Algunos de estos principios que orientan y regulan la licitación son: 1.- de la libre concurrencia, que tiene por objeto afianzar la posibilidad de oposición y competencia entre los oferentes dentro de las prerrogativas de la libertad de empresa regulado en el artículo 46 de la Constitución Política, destinado a promover y estimular el mercado competitivo, con el fin de que participen el mayor número de oferentes, para que la Administración pueda contar con una amplia y variada gama de ofertas, de modo que pueda seleccionar la que mejores condiciones le ofrece; 2.- de igualdad de trato entre todos los posibles oferentes, principio complementario del anterior y que dentro de la licitación tiene una doble finalidad, la de ser garantía para los administrados en la protección de sus intereses y derechos como contratistas, oferentes y como particulares, que se traduce en la prohibición para el Estado de imponer condiciones restrictivas para el acceso del concurso, sea mediante la promulgación de disposiciones legales o reglamentarias con ese objeto, como en su actuación concreta; y la de constituir garantía para la administración, en tanto acrece la posibilidad de una mejor selección del contratista; todo lo anterior, dentro del marco constitucional dado por el artículo 33 de la Carta Fundamental; 3.- de publicidad, que constituye el presupuesto y garantía de los principios comentados, ya que busca asegurar a los administrados la más amplia certeza de la libre concurrencia en condiciones de absoluta igualdad en los procedimientos de la contratación administrativa, y que consiste en que la invitación al concurso licitatorio se haga en forma general, abierta y lo más amplia posible a todos los oferentes posibles, dándosele al cartel la más amplia divulgación, así como el más amplio acceso al expediente, informes, resoluciones y en general a todo el proceso de que se trate; 4.- de legalidad o transparencia de los procedimientos, en tanto los procedimientos de selección del contratista deben estar definidos a priori en forma precisa, cierta y concreta, de modo que la administración no pueda obviar las reglas predefinidas en la norma jurídica que determina el marco de acción, como desarrollo de lo dispuesto al efecto en la Constitución Política; 5.- de seguridad jurídica, que es derivado del anterior, puesto que al sujetarse los procedimientos de la contratación administrativa a las reglas contenidas en las disposiciones normativas, se da seguridad y garantía a los oferentes de su participación; 6.- formalismo de los procedimientos licitatorios, en cuanto se exijan formalidades, éstas actúan a modo de controles endógenos y de autofiscalización de la acción administrativa; de manera que no se tengan como obstáculo para la libre concurrencia; 7.- equilibrio de intereses, en tanto es necesario que en estos procedimientos exista una equivalencia entre los derechos y obligaciones que se derivan para el contratante y la administración, de manera que se tenga al contratista como colaborador del Estado en la realización de los fines públicos de éste; 8.- principio de buena fe, en cuanto en los trámites de las licitaciones y en general, en todo lo concerniente a la contratación administrativa, se considera como un principio moral básico que la administración y oferentes actúen de buena fe, en donde las actuaciones de ambas partes estén caracterizadas por normas éticas claras, donde prevalezca el interés público sobre cualquier otro; 8.- de la mutabilidad del contrato, puesto que la administración cuenta con los poderes y prerrogativas necesarias para introducir modificaciones a los contratos, con el objeto de que cumplan con el fin público asignado que debe proteger y realizar; 9.- de intangibilidad patrimonial, en virtud del cual la administración está siempre obligada a mantener el equilibrio financiero del contrato, sea indemnizando al cocontratante de todos los efectos negativos que se originen en sus propias decisiones, sea como efecto del principio de mutabilidad, sea por razones de conveniencia o de interés público o por cualesquiera otras razones generales o especiales que lleguen a afectar el nivel económico inicial, reajustando siempre las variaciones ocurridas en todos y cada uno de los costos que conforman los precios del contrato para mantener incólme el nivel económico originalmente pactado (reajustes de precios que pueden originarse en las teorías jurídicas de la imprevisión, rebus sic stantibus, hecho del príncipe y sobre todo, en la llamada equilibrio de la ecuación financiera del contrato); y 10.- del control de los procedimientos, principio por el cual todas las tareas de la contratación administrativa son objeto de control y fiscalización

en aras de la verificación, al menos, de la correcta utilización de los fondos públicos. De manera que es necesaria, en todo el procedimiento de la contratación administrativa, cuando menos, la verificación de los siguientes controles: el jurídico, para comprobar que ninguna entidad o funcionario realice acto alguno o asuma conductas que transgredan la Ley, realizado mediante la verificación de la existencia previa de recursos económicos; el contable, que es el examen o juzgamiento de las cuentas de las dependencias y de los funcionarios que tienen a su cargo de la administración de fondos y bienes del Estado, que deriva de la revisión constante y sistemática de todas las operaciones que afectan los créditos presupuestarios aprobados por la Asamblea Legislativa o la Contraloría, a fin de que los gastos tengan su respaldo financiero y se ajusten a la clasificación establecida, realizado por las oficinas de control de presupuesto y contabilidad de cada ente o institución contratante; el financiero, que consiste en la fiscalización de la correcta percepción de ingresos y de la legalidad del gasto público, de competencia de las propias oficinas financieras de las instituciones, la Tesorería Nacional, la Oficina de Presupuesto, y la Contraloría General de la República; y el control económico o de resultados, que se realiza sobre la eficiencia y eficacia de la gestión financiera, es decir, sobre los resultados de dicha gestión, la determinación del cumplimiento de las metas establecidas y el aprovechamiento óptimo de los recursos, control que se lleva a cabo muy parcialmente por parte de las instituciones y no se ha concebido como un efectivo instrumento para el desarrollo gerencial e institucional. / Estos principios tienen reconocimiento tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, y ya han sido desarrollados por este Tribunal en reiteradas ocasiones y con anterioridad a esta sentencia, de la siguiente manera: / "[...], *si el recurrido no siguió este procedimiento, se infringió no sólo el artículo 182 constitucional, que preceptúa la licitación como instrumento de contratación del Estado, sino además, el principio de igualdad, en su connotación específica de igualdad de trato para los interesados y potenciales concursantes, limitándose además, indebidamente, la libertad de contratar (derivada de la de comercio), dispuesta por la Carta Política en su norma 46, y con todo ello, al no sujetarse a los procedimientos jurídicos aplicables, violó, también, el principio de legalidad*." (Sentencia número 1490-92, de las dieciséis horas nueve minutos del tres de junio de mil novecientos noventa y dos). (Sala Constitucional, Voto 0998-98, de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998).

160. Principios. Procedimientos de concurso. Reiteración de votos.

"III.- LOS PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. Con anterioridad a esta sentencia, esta Sala se ha manifestado respecto de la contratación administrativa, el contenido del artículo 182 de la Constitución Política y los principios constitucionales que de esta norma se derivan (en este sentido, las sentencias número 2101-91, de las ocho horas cuarenta minutos del dieciocho de octubre de mil novecientos noventa y uno, 2341-91, de las nueve horas del ocho de noviembre de mil novecientos noventa y uno, 1490-92, de las dieciséis horas nueve minutos del tres de junio de mil novecientos noventa y dos, 2864-92, de las quince horas del nueve de setiembre de mil novecientos noventa y dos, 2202-93, de las quince horas treinta y nueve del veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y tres, 2633-93, de las dieciséis horas tres minutos del nueve de junio de mil novecientos noventa y tres, 078-7-94, de las quince veintiuno de ocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, 3348-95, de las ocho horas treinta minutos del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, y 1205-96, de las nueve horas del quince de marzo de mil novecientos noventa y seis, entre otras). En todos estos precedentes se señaló que la contratación del Estado debe verificarse mediante el procedimiento de licitación, medio idóneo para la selección de su concontratante, que persigue, entre otros fines, proteger los intereses involucrados, principalmente en lo que respecta al control de la hacienda pública, para garantizar una sana administración de los recursos financieros y todo ello, además, en virtud de los principios de publicidad, igualdad y libre concurrencia -entre otros- que orientan la contratación administrativa. Más recientemente, en sentencia número 00998-98, de las once horas treinta minutos del dieciséis de febrero del año en curso se concretaron estos principios, que luego se confirmaron, en sentencia número 05947-98 de las catorce horas treinta y dos minutos del dicienueve de agosto último." (Sala Constitucional, Voto 06754-98, de las 15:36 horas del 22 de setiembre de 1998).

161. Principios. Contratación directa. Reserva de ley.

"IV.- EXCEPCIONES A LOS PROCEDIMIENTOS LICITATORIOS (CONTRATACIÓN DIRECTA) Y EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Como se indicó anteriormente, el principio general que rige la contratación administrativa es que la misma debe verificarse mediante el procedimiento de la licitación pública, y sólo a manera de excepción a esta regla, es que puede justificarse la utilización de los procedimientos de contratación privada, entendiendo por tales la licitación por registro y la restringida reguladas de conformidad con las disposiciones de la Ley y, además, la contratación directa. En relación con esta última, no lleva razón el accionante, en tanto afirma que en virtud de lo dispuesto en el artículo 182 de la Constitución Política, existe una prohibición absoluta para la Administración para utilizar este último procedimiento de contratación. Sobre el tema ha dicho la Sala que la contratación directa encuentra su justificación en el orden público e interés general que debe satisfacer la Administración Pública, puesto que su principal característica es que procede en determinadas circunstancias muy calificadas, en las que resulta imposible o sumamente difícil covocar a un proceso licitatorio ordinario, bajo la grave amenaza de ver comprometido el interés público y así se indicó -en lo que interesa- en la sentencia número 05947-98... Debe advertirse que la utilización del procedimiento de la contratación directa se encuentra limitado y constreñido a las excepciones creadas por ley, precisamente por tratarse de una vía excepcional de contratación al principio general constitucional, de manera que para que proceda debe existir, previamente, una autorización expresa de origen legal. Sin que implique un prejuzgamiento de la constitucionalidad o no de cada una de las modalidades establecidas, lo que tendría que analizarse en cada caso concreto, para evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de la excepción." (Sala Constitucional, Voto 06754-98, de las 15:36 horas del 22 de setiembre de 1998).

162. Principios. Contratación directa.

"V.- LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CONTRATACIÓN DIRECTA. Empece a lo dicho, debe aclararse que la contratación directa no implica la posibilidad de que la Administración contrate de cualquier manera y hasta en forma arbitraria —según su parecer o antojo—, sino que el procedimiento para hacerlo debe ajustarse y respetar los criterios generales que delimitan la validez de su actuación, tal y como se dispone en el artículo 75.2 del Reglamento General de la Contratación Administrativa —Decreto Ejecutivo número 25.038-H de siete de marzo de mil novecientos noventa y seis—, al indicar: 'La actividad contractual administrativa excluida legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, deberá adaptarse en todos sus extremos a los principios generales, los requisitos previos, los derechos y obligaciones de las partes, los controles y el régimen de prohibiciones y sanciones previstos en la Ley de Contratación Administrativa, [...]' Téngase presente, en resumen, que la contratación directa es apenas un medio de negociación de la Administración Pública de uso limitado, en tanto procede únicamente cuando el ente administrativo no pueda realizar una licitación pública o procedimiento concursal, lo que debe quedar debidamente justificado, en los términos en que se exige en el artículo 75.3 del citado reglamento: 'La determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios es responsabilidad exclusiva de la Administración. En todo caso deberá dictarse una resolución debidamente motivada y se dejará constancia expresa en el expediente que al efecto se levante de todas las actuaciones que se realicen.' De todas formas este procedimiento se caracteriza, entre otras, por las siguientes particularidades: 1.- no existe concurrencia entre postores al no haber concurso de ofertas, puesto que la excepción posibilita a la Administración a contratar en forma directa con el contratista, sin que ello sitúe a la Administración en el ámbito del derecho privado. Eventualmente, se podría realizar una consulta de precios sujeta únicamente al control interno de la institución, la que —se aclara— no es obligatoria, puesto que para esta modalidad no resultan exigibles los procedimientos licitatorios ordinarios, lo que constituiría, más bien, una garantía adicional para la transparencia de la propia contratación, puesto que su fin es únicamente promover las condiciones más ventajosas para la Administración y el interés público; 2.- no se debe publicar el proceso en el Diario Oficial, por lo que cobra especial importancia la labor de fiscalización y control que lleva a cabo la Contraloría General de la República. En este sentido, la Sala remite a lo expresado en la sentencia número 00998-98, respecto del control a que está sujeta la contratación administrativa y del órgano constitucional encargado de ello, como uno de los principios

pilares esenciales de la contratación administrativa y que necesariamente debe aplicarse en la contratación directa, en razón de la excepción que se hace de los procedimientos ordinarios. Y ello es así, porque para que pueda prosperar una excepción al principio del artículo 182 constitucional y sus demás principios derivados (sentencia 00998-98), debe existir un alto contenido de razonabilidad y de proporcionalidad entre el caso concreto y los fines que se persiguen, lo que solo es susceptible de valorar por la vía del control constitucional, en este caso, por medio de la Contraloría General de la República, requisito sin el cual, no puede legítimamente realizarse esa contratación directa. Precisamente, este principio encuentra reconocimiento en el citado artículo 75.2 del nuevo Reglamento General de la Contratación Administrativa, en tanto somete los procedimientos de excepción de contratación administ rativa: '[...], a la fiscalización superior por parte de la Contraloría General'; 3.- tampoco existen formalidades procedimentales que deba seguir la Administración en el procedimiento de la contratación directa; se trata de un acto jurídico sin etapas preparatorias impuestas por la ley, lo que su desarrollo y conclusión quedan librados a la responsabilidad de la autoridad administrativa, siempre dentro de los límites de la mínima justicia, oportunidad y lógica, en relación con el fin público perseguido con la contratación a realizar. Queda claro que en este tipo de contratación no rigen los principios de libre concurrencia ni el de igualdad de oportunidades o el de publicidad, ni la adjudicación a la mejor oferta, ni los demás principios aplicables al concurso público." (Sala Constitucional, Voto 06754-98, de las 15:36 horas del 22 de setiembre de 1998).

163. Principios. Asunto de legalidad.

"Toda la discusión de fondo planteada por el recurrente en su memorial inicial, gira en torno a sus consideraciones respecto a la legalidad y constitucionalidad de la actuación administrativa en el acto de adjudicación, posición contraria a la esgrimida por los recurridos para anular dicho acto. En ese sentido, considera la Sala que el diferendo planteado entre el recurrente y las recurridas, es un asunto que excede en todo las competencias de este Tribunal. Nótese que lo que persigue la Administración con la decisión tomada es la transparencia y el respeto a los derechos de todos los participantes en el concurso que resultaron con igual calificación, hecho que garantiza la participación igualitaria de todos los participantes, en cuenta el amparado. De ahí que no lleva razón el petente en afirmar que se le coloca en una posición desigual, ya que, por el contrario, él también participará en la nueva rifa o sorteo en igualdad de condiciones respecto de los otros participantes". (Sala Constitucional, Voto 2001-12558, de las 15:06 horas del 4 de diciembre del 2001).

PRINCIPIOS DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS.

164. Principios presupuestarios. Dación en pago. Respeto a principios de fuerza restrictiva del presupuesto. Principio de universalidad o contenido necesario.

"Así las cosas, si bien la contratación directa que se efectúa como resultado de la actividad ordinaria de la Administración constituye una excepción al procedimiento general de licitación, ello no la excluye de la aplicación de los principios constitucionales que informan el derecho presupuestario. De omitirse el cumplimiento de los principios mencionados, la figura de la dación en pago –entendida como pago en especie- sin contar con la aprobación del Órgano Contralor de esta materia, faculta al Estado para realizar contrataciones sin observar el contenido de los principios reconocidos por los artículos 176 y 180 de la Constitución Política. De igual manera, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes quedaría autorizado para comprometer los bienes públicos sin contar con la autorización de la partida presupuestaria correspondiente, incumpliendo los principios de fuerza restrictiva del presupuesto y el principio de universalidad o contenido necesario, lo que abre la posibilidad de compensar los egresos mediante el compromiso de los bienes públicos". (Sala Constitucional, Voto 10997-2000 de las 8:35 horas del 13 de diciembre del 2000).

165. Principios presupuestarios. No se aplican los principios presupuestarios a los recursos captados por impuestos con destino específico.

"...b) el principio de caja única, sí tiene rango constitucional, y se refiere a la existencia de un sólo centro de operaciones con capacidad legal para recibir y pagar en nombre del Estado; c) en cuanto a los recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales, porque el legislador constituyente hizo la salvedad

expresa de que si se permitiera su existencia sin que la doctrina imperante se le pudiera aplicar con rigidez a esa materia". (Resolución 2001-02075 de las ocho horas con cincuenta y dos minutos del dieciséis de marzo del dos mil uno). [...] Como lo indicó la Sala en la sentencia que se acaba de transcribir, " en cuanto a los recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales", consiguientemente, en criterio de la Sala el principio de anualidad del presupuesto no puede servir de excusa al Ministerio de Hacienda para dejar de girar los recursos que ha percibido con destino específico". (Sala Constitucional, Voto 02547-2001 de las 14:45 horas del 3 de abril del 2001).

166. Principios presupuestarios. Principio de la Anualidad Presupuestaria. Regla general.

"Así las cosas, resulta evidente que, de modo general, la Ley de Presupuesto del Ejercicio Económico de 1999 no podría contener partidas referentes a gastos de períodos anteriores, de permitirse ello se estaría violando la normativa constitucional en materia de Presupuesto, particularmente el principio de anualidad presupuestaria, pues un gasto autorizado en la Ley precedente (para el cual existía un correlativo ingreso en el mismo presupuesto) no podría ser cobrado ahora sin violentar, además de la anualidad, el mismo equilibrio presupuestario, pues se estaría propiciando la autorización de un doble pago al mismo rubro. Así, la regla general consiste en que el Presupuesto debe ser ejecutado en su totalidad en el ejercicio económico para el cual fue aprobado. No obstante esta regla, existe una excepción prevista por la Ley de la Administración Financiera de la República, número 1279, del dos de mayo de mil novecientos cincuenta y uno, en su artículo 50. (...) Es decir, que la misma legislación prevé un mecanismo para la liquidación de compromisos adquiridos, por parte del Estado, dentro del ejercicio económico anterior, otorgándole eficacia ultraactiva a las partidas presupuestarias del período anterior, para así evitar que el Estado quede sin honrar las obligaciones contraídas con anterioridad. Del mismo modo, debe entenderse que, cuando por algún motivo no sea posible realizar la liquidación respectiva dentro del plazo señalado por el artículo 50, el monto de ingresos destinado a cubrir dicha obligación retorna al Estado como crédito extraordinario (no fue utilizado), por lo que perfectamente podría ser utilizado para saldar cuentas de períodos anteriores que por las razones apuntadas no pudieran haber sido canceladas durante el período de vigencia del Presupuesto o en los seis meses posteriores". (Sala Constitucional, Voto 00463-99 de las 11:03 horas del 22 de enero de 1999).

167. Principios presupuestarios. Caja Única.

"Sobre el principio de "caja única", el mismo se encuentra consagrado en el artículo 185 de la Constitución Política, el cual le da a la Tesorería Nacional la competencia exclusiva de girar los gastos y recibir los ingresos a nombre del Estado costarricense. La regla anterior, impone la necesidad de que todas las rentas dirigidas a financiar gastos del Estado, ingresen a un fondo común, del cual también deberán ser retirados los recursos que financien las diversas erogaciones públicas". (Sala Constitucional, Voto 00919-99 de las 9:15 horas del 12 de febrero de 1999).

168. Principios presupuestarios. Ingresos probables de origen tributario.

"Los principios constitucionales que informan toda la materia derivada del trámite, aprobación y ejecución del Presupuesto de la República, son manifestación clara de la necesidad de que el Parlamento ejerza medios de control sobre la actividad administrativa que se realiza, como bien lo ha expresado la doctrina y jurisprudencia nacionales. El artículo 176 de la Constitución Política desarrolla el principio de la universalidad presupuestaria, en virtud del cual todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública durante el año económico, deben estar contenidos en el presupuesto ordinario de la República; y en lo que atañe a los ingresos, el principio se orienta en el sentido de que todos los de origen tributario, forman la unidad económica a la que se echa mano para sufragar los gastos de la Administración". (Sala Constitucional, Voto 04247-98 de las 17:24 horas del 17 de junio de 1998).

169. Principios presupuestarios. Principio de legalidad presupuestaria.

"Recuérdese que la Administración Pública está permeada por el llamado principio de legalidad como condición esencial para la validez de su actuar, que en esta materia específica exigiría su conformidad con el llamado principio de legalidad presupuestaria, precisamente por tratarse del

manejo de la hacienda pública, en virtud del cual, el propio presupuesto del ente público es su límite de acción para el uso y disposición de los recursos del Estado, cuyo contenido solo puede ser modificado por ley formal y, además, que todos los gastos, sin excepción, deben estar autorizados presupuestariamente, según se define en los artículos 176 y siguientes de la Constitución Política". (Sala Constitucional, Voto 06432-98 de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

170. Principios presupuestarios. Concepto.

"El Presupuesto Nacional representa un límite a la acción de los Poderes Públicos en cuanto a uso y disposición de los fondos públicos. Además, es una autorización jurídica de ese gasto, es decir su ordenamiento jurídico, por lo que su contenido adquiere un carácter normativo, y sus disposiciones, no pueden considerarse como simples listados o cuentas de ingresos y egresos. Acto por el cual, el legislador autoriza al gobierno de la República, para disponer de los fondos públicos contenidos en el y utilizarlos dentro de ciertos límites y constituye el requisito de validez de los actos administrativos y de los contratos que originen el gasto público. Dentro de los principios que rigen esta materia presupuestaria, se encuentra el principio de especialización presupuestaria, y conforme con este principio los créditos contenidos en la Ley de Presupuesto se encuentran afectados a un gasto de naturaleza determinada, lo que implica que la autorización es dada para un gasto preciso y por un monto determinado. Así, el destino de un gasto presupuestario esta determinado de previo por la ley, y los gastos y su destino de conformidad con los artículos 176, 178 a 180, en relación con el artículo 121, inciso 11 de la Constitución Política, deben ser autorizados debidamente por la Asamblea Legislativa, pues de lo contrario, si no se especifica que destino se le dará a los ingresos, la Asamblea, estaría otorgando una autorización en blanco al Poder Ejecutivo para gastar, lo que no es posible de conformidad con los artículos 9, 121, inciso 11, 178, 180 párrafo final y 125 de la Constitución Política. En otras palabras, es potestad del Legislativo, especificar el objeto, condiciones del gasto, naturaleza y monto de los créditos contenidos en el presupuesto, y es obligación del funcionario público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 y 180 de la Constitución Política, adecuar su conducta al principio de legalidad, que en el caso que nos ocupa, y como muy bien lo manifiesta la Contraloría General de la República al rendir su informe a esta Sala, la ejecución presupuestaria es una potestad reglada, no discrecional, en cuanto al fin de la partida que se está ejecutando, de ahí que si el funcionario público, da a una de ellas un destino que no posee, incurre en una grave infracción de la Ley de Presupuesto Nacional, en detrimento del éxito del plan de gobierno que al cual la Asamblea Legislativa ha impartido su aprobación y que se plasma en la Ley de Presupuesto. A ello, se agregan las violaciones por desviación de poder, a causa de actos que ejecuten el presupuesto público introduciendo fines particulares no queridos por el legislador, en perjuicio del fin principal fijado por éste, según se desprende de los artículos 11 y 180 de la Constitución Política, 11, 113, 131 y 165 de la Ley General de la Administración Pública". (Sala Constitucional, Voto 1017-97, de las 14:42 horas del 18 de febrero de 1997).

171. Principios presupuestarios. Principio de caja única.

"En virtud de que el artículo 25 de las Normas de Ejecución del Presupuesto permite que fondos que no integran la masa de ingresos del presupuesto ordinario o de los extraordinarios, cubran gastos que están debidamente presupuestados, lesiona el principio de caja única del Estado tutelado en el artículo 51 de la Ley de la Administración Financiera y deroga tácitamente la ley ordinaria, resultando inconstitucional." (Sala Constitucional, Voto 07598-94, de las 11:18 horas del 23 de diciembre de 1994).

172. Principios presupuestarios. Normas atípicas.

"II.-Sobre el fondo: Ha sido criterio reiterado de esta Sala, que la Ley de Presupuesto, no puede válidamente contener normas de carácter general, ajenas a la materia de presupuesto. Es decir, no es válida la inclusión de normas "atípicas" que versen sobre materia propia de la legislación ordinaria, ya sea para la creación o modificación de ésta. Según el texto expreso de las normas impugnadas, cuya transcripción se hace de seguido, se nota claramente, que la materia que regulan no es materia presupuestaria, y por lo tanto su inconstitucionalidad resulta evidente. Las normas impugnadas señalan: / "Artículo 14 Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para 1985, número 6982 de 19 diciembre 1984. Agréguese un párrafo al artículo 1 de la Ley 5867 que diga: / "Los beneficios y prohibiciones que se indican en este artículo, incluyen al personal técnico de la Auditoría General de Bancos". / "Artículo 101 Ley de Presupuesto Extraordinario,

número 7015 del 22 noviembre 1985. / El personal técnico de la Auditoría General de Bancos recibirá los beneficios económicos de la Ley 5867 de 15 de diciembre de 1975 y sus reformas sujeto a las prohibiciones de dicha ley." / "Artículo 14 Ley de Presupuesto para 1986 número 7018 de 20 de diciembre de 1985. / 1…. / 17. Las prohibiciones y beneficios contenidos en el artículo 1 de la Ley No. 5867 15 de diciembre de 1975, son aplicables a las Auditorías del Sistema Bancario Nacional." / En efecto, desde el antecedente dado en sentencia número 000121-89 la jurisprudencia de esta Sala ha sido uniforme en señalar que la Ley de Presupuesto no puede modificar la legislación ordinaria. Al respecto la Sala consideró: / "... el presupuesto de la República es una ley formal y material pero especial por la materia que la constituye y por el procedimiento ya comentado. De los textos antes citados se desprende que la competencia o legitimación que constitucionalmente se atribuye a la Asamblea Legislativa sobre tan importante materia, es para fijar en los presupuestos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública con las modalidades que para sus modificaciones y para presupuestos extraordinarios la misma Constitución señala. No puede en consecuencia, el Poder Legislativo bajo la potestad presupuestaria que se apunta, regular materias de diferente naturaleza o contenido de esa especialidad. Lo expresado es congruente con la atribución exclusiva del Poder Ejecutivo de elaboración del proyecto de presupuesto ordinario y la iniciativa de sus modificaciones y de los extraordinarios, así como la de la Asamblea Legislativa en cuanto a su dictado, además con la modalidad ya analizada de que el Poder Ejecutivo no tiene atribución de veto sobre su aprobación, a tenor del numeral 125 de la Carta Fundamental..." / No existiendo motivos para variar de criterio o razones de interés público que justifiquen reconsiderar la cuestión, procede acoger la inconstitucionalidad interpuesta por la Procuraduría General de la República". (Sala Constitucional, Voto 1999-04647, de las 16:12 horas del 16 de junio de 1999).

173. Principios presupuestarios. Principio de Legalidad Presupuestaria.

"...el presupuesto determina la legalidad de los gastos públicos, de tal suerte que la Administración puede disponer de los fondos únicamente en la forma y medida contemplados en la correspondiente norma presupuestaria. Si dicha norma es la que habilita al Estado para la realización del gasto, cualquier variación que se pretenda hacer en el destino asignado a los fondos, igualmente debe satisfacer este principio constitucional, de ahí que sea indispensable tramitar la respectiva modificación presupuestaria. En este sentido, lleva razón tanto el accionante como la Procuraduría al rendir su informe, cuando afirman que existe una diferencia entre *crear* una obligación y *autorizar* su pago, toda vez que la ley ordinaria puede ser fuente creadora de obligaciones o gastos —en este caso, el pago de un subsidio— mas no puede autorizar en forma automática el pago de dicha obligación. Lo anterior, por cuanto esa autorización sólo puede proceder de una norma presupuestaria: el ente público sólo puede ejecutar un pago dentro de las previsiones presupuestarias vigentes, para las cuales, ciertamente, sirve de fundamento la legislación ordinaria. En consecuencia, no puede perderse de vista que la norma presupuestaria habilitante es un requisito para hacer efectivo cualquier gasto que derive de la legislación ordinaria. Asimismo, la Sala ha entendido que este principio rige tanto para la formulación original del presupuesto anual, como para cualquier cambio que se pretenda introducir durante el ejercicio económico respectivo... En el caso de los recursos pertenecientes a JAPDEVA, la norma dispone un traslado *automático* de los fondos, con prescindencia de las respectivas modificaciones presupuestarias, que es justamente el requisito constitucional para efectuar la erogación de los fondos..." (Sala Constitucional, Voto 2000-5500 de las 14:33 horas del 5 de julio de 2000).

174. Principios presupuestarios. Principios de unidad y universalidad.

"...la actividad financiera del Estado debe reflejarse en un solo documento (principio de unidad), lo que confiere claridad y orden en el manejo de las finanzas públicas y posibilita su efectivo control. Por su parte, el principio de universalidad presupuestaria exige que la totalidad de ingresos y gastos estén contemplados en el presupuesto, por lo que no caben movimientos de fondos extrapresupuestarios, que es justamente lo que autorizan las normas cuestionadas: la disposición de fondos propiedad de JAPDEVA se ejecuta sin que tal gasto haya sido contemplado en el documento presupuestario aprobado por la Contraloría y por consiguiente se convierte en un gasto no autorizado. La entrada de estos recursos a una cuenta propiedad del Ministerio de Trabajo, sin que se incorporen debidamente al fondo común del Estado, para luego

disponer de ellos con base en la modificación a la Ley de Presupuesto de la República, necesariamente quebranta el principio de universalidad, por lo que el legislador ha irrespetado el régimen de la Hacienda Pública previsto a nivel constitucional, lo que ciertamente invalida las normas en cuanto a estos extremos." (Sala Constitucional, Voto 2000-5500 de las 14:33 horas del 5 de julio de 2000).

175. Principios presupuestarios. Principio de caja única.

"Tal como ha sido resuelto en forma reiterada por la Sala, el principio de *unidad de caja* —que se encuentra estrechamente vinculado con el principio de universalidad mencionado en el considerando V de esta sentencia— determina que todos los ingresos públicos deben ser recaudados en la caja del Estado, para atender con esa universalidad de fondos las obligaciones estatales autorizadas por el Presupuesto. Los fondos deben ser centralizados en la Tesorería Nacional, siendo ésta el punto receptor de todos los ingresos que obtenga el Estado como consecuencia de la gestión de sus recursos financieros. Este principio es vulnerado cuando los recursos públicos no ingresan a la Tesorería, sino que, como en este caso, se depositan en la cuenta de un órgano financiado por el presupuesto, por lo que no es el Tesoro Público, sino el propio Ministerio de Trabajo, a través de una entidad bancaria, el que dispone su distribución. En consecuencia, la acción debe ser declarada con lugar en este extremo, toda vez que efectivamente se incurre en una violación de los principios rectores de la Hacienda Pública consagrados en los artículos 176 y 185 constitucionales." (Sala Constitucional, Voto 2000-5500 de las 14:33 horas del 5 de julio de 2000).

176. Principios presupuestarios. Competencia CGR. Principios. Sobresueldos.

"ÚNICO.- DE LA IMPROCEDENCIA DE LA GESTIÓN EN RAZÓN DEL OBJETO. El gestionante cuestiona la constitucionalidad de los artículos 6, 11 y 17 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por estimar que atentan contra las atribuciones constitucionales conferidas al Poder Ejecutivo en los incisos 3), 8), 10) y 15) del artículo 140, y a ese órgano constitucional, en violación de los artículos 9, 11, 121 incisos 11) y 15), 183 y 184 de la Constitución Política, al sustentar la actuación de la Contraloría General de la República para que ésta abandone la esencia de sus funciones y entre a analizar la oportunidad, conveniencia o motivos por los que el Poder Ejecutivo estableció la condición de disponibilidad en el ejercicio del cargo. Alega que la Institución sí puede ejercer control de legalidad pero no de discrecionalidad, ya que no está constitucionalmente facultada para coadministrar, y es lo que hace al cuestionar la acción de la administración activa, función que es especializada y técnica. Sin embargo, tanto del escrito de interposición de la acción como del libelo de invocación de inconstitucionalidad aportado, se concluye claramente que lo impugnado no son tales disposiciones normativas, sino más bien el pronunciamiento de la Contraloría General de la República que negó el pago de sobresueldo de los accionantes, en tanto estimó que eran funcionarios que estaban incluidos en el programa 302 y el sobresueldo solicitado en el programa 455. Lo anterior, por motivar su impugnación en consideraciones de cuándo fueron nombrados los accionantes, en cuál proyecto, las funciones que se les atribuyeron, responsabilidades que tenían y la normativa al amparo de la cual se hicieron tales nombramientos; y no hay una sola consideración respecto de las normas supuestamente impugnadas. Es más, en el propio libelo de interposición de la acción, alega: / "Debemos destacar que la Contraloría General está ignorando, por falta de aplicación, las normas constitucionales indicadas ut supra, así como dos leyes, dos Decretos Ejecutivos y actos de aplicación particular, que son total y absolutamente legítimos y por ende, esa conducta del Ente Contralor es inconstitucional e ilegal, porque los órganos de fiscalización solo pueden contralar la legalidad pero no pueden entrar en la oportunidad o conveniencia administrativa, o mérito de un acto resolutivo de la Administración activa. (Al efecto véanse los artículos 180, 181 y 183 de la Constitución Política)" *(folio 11 del expediente)*; / con lo que se está refiriéndo a las leyes que sustentaran el pago del sobresueldo solicitado de los nombramientos de los accionantes, que son: Ley 7123, Ratificación de los contratos y préstamos destinados al financiamiento del Programa Nacional de Rehabilitación de Carreteras, las partidas presupuestarias correspondientes para respaldar la actuación administrativa: publicadas en el Alcance número 39 de La Gaceta número 229, del cuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, en el Título 112, Programa 455, que se refiere al proyecto Ciudad Colón Orotina, Contrapartida Ley número 7125, Unidad Ejecutora, División de Obras Públicas, Registro Contable 112-445, y el documento de la Dirección General Financiera del Ministerio de Obras Públicas y

Transportes del Presupuesto de 1994, identificado como anexo 3B, denominado "Control del Detalle de Egresos por Subpartidas Programa 455: Carretera Ciudad Colón Orotina, Contrapartida Préstamo BID-530/OC-CR Convenio de Reajuste Estructural II; decreto ejecutivo número 19.333-H, de cuatro de mayo de mil novecientos ochenta y nueve y decreto ejecutivo número 19.578-MOPT, de siete de mayo de mil novecientos noventa; y nombramientos efectuados al ingeniero Acosta Herrera como Director de la Gerencia del Proyecto a partir del veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y tres, y a los ingenieros Suarez Mejido y Martínez Cordero por oficio del trece de abril de mil novecientos noventa y siete (folios 4 y 5 del expediente). Asimismo, en el libelo de invocación en el asunto previo dice: / "DECIMO QUINTO: *[...]* Ese pronunciamiento atenta contra las atribuciones constitucionales contenidas en los incisos 3), 8), 10) y 15) del Artículo 140 de la Carta Magna. El Ente Fiscalizador si bien puede ejercer control de legalidad respecto de los actos públicos, no puede Administrar pues esta facultad escapa completamente a la razón de ser de un Órgano de Fiscalización o Control de la Hacienda Pública. En razón de lo anterior alegamos expresamente la inconstitucionalidad de los artículos 6, 11 y 17 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de la República del 26 de agosto de 1994, en cuanto al amparo de esas normas legales pretende ejercer la competencia de Administrar o mejor, sustituirse a las potestades de los poderes de la República y de la Administración Pública in toto.-" / En virtud de lo anterior es que la acción resulta improcedente, por cuanto al ser más bien lo impugnado la resolución de la Contraloría General de la República, en cuanto niega el pago de sobresueldos que supuestamente corresponden a los accionantes con fundamento en su nombramiento, lo pretendido en última instancia es que en esta sede se revise la actuación de ese órgano constitucional, y en consecuencia, dicho fallo, lo que escapa de la competencia asignada a esta Jurisdicción por disposición constitucional -artículo 10- y legal -artículos 1° y 2 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pretensión que efectivamente debe de dilucidarse en la vía ordinaria, ya que la única instancia competente para determinar la procedencia o no de un pago con ocasión de un nombramiento público lo es la Contraloría General de la República, en su condición de fiscalizadora de la hacienda pública, a quien compete determinar las partidas de cada pago que pretenda hacer el Estado; por lo que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9, parrafo primero, procede rechazar de plano la acción.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

177. Procedimiento administrativo. Debido proceso. Principios.

"VI.- DE LAS GARANTÍAS QUE INTEGRAN EL DEBIDO PROCESO. El principio del debido proceso y derecho de defensa no ha sido establecido en forma expresa en nuestra Constitución Política, motivo por el cual, la jurisprudencia constitucional -entre otras, consultar las sentencias número 0015-90, 1739-92, 3404-93, 6537-94, 5596-96, 1023-97, 10198-98, 2109-98, 2001-1545, 2001-10198-, los ha derivado de lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, en tanto disponen textualmente, en lo que interesa;
"Artículo 39.- *A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad.*"
"Artículo 41.- *Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe dárseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes*";
y que, en virtud de tal desarrollo jurisprudencial, se ha estimado de aplicación no sólo respecto de los procesos de índole jurisdiccional, sino que se trata de una garantía que se hace extensiva a todos los procedimientos administrativos. Así, en el ámbito de los procedimientos administrativos, se identifican o equiparan estos principios con los conceptos de "*bilateralidad de la audiencia*", "*debido proceso legal*" y "*principio de contradicción*"; y que tiene implicaciones directas en las diversas etapas de los procedimientos, lo que evidencia su carácter instrumental, en tanto está dispuesto para garantizar la mejor resolución del mismo, en los términos previstos en el artículo 215.1 de la Ley General de la Administración Pública:
"*El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.*"

Es así, como la jurisprudencia constitucional ha reconocido esenciales e indispensables a todo procedimiento los siguientes requisitos, que necesariamente deben cumplirse, a fin de garantizarle a las partes que intervienen, el efectivo derecho de defensa, cuya ausencia constituye una grave afectación a estos derechos (debido proceso y derecho de defensa): a) la notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento, más conocido como el derecho a la debida intimación e imputación, de donde se hace necesario no sólo la instrucción de los cargos, sino también la posible imputación de los hechos, lo que significa la indicación de la posible sanción ha aplicar; b) el derecho de audiencia, que comprende el derecho del intervenir en el proceso, a ser oído y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) como derivado del anterior, el estado de inocencia, que implica que no está obligado a demostrar su inocencia, de donde, la Administración está obligada a demostrar su culpabilidad; d) la oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate; e) el derecho del administrado a una defensa técnica, que comprende su derecho a hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas, como peritos; f) la notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se funde; g) el derecho del interesado de recurrir la decisión dictada, que conlleva el principio de la congruencia de la sentencia; que en el caso de los procedimientos administrativos, comprende no sólo el derecho de recurrir el acto final, sino también aquellos actos del procedimiento que tengan efecto propio y puedan incidir en el derecho de defensa -el auto de apertura del procedimiento, la denegatoria de la celebración de la audiencia oral y privada, la denegatoria de recepción de prueba, la aplicación de medidas cautelares, la denegación del acceso al expediente, la reducción de los plazos del procedimiento, y la resolución que resuelva la recusación-; h) el principio pro-sentencia, de donde, las normas procesales deben aplicarse e interpretarse en el sentido de facilitar la administración de justicia, tanto jurisdiccional como administrativa; y por último, y no menos importante, i) la eficacia formal y material de la sentencia o fallo. También integran este derecho, el acceso a la justicia en igualdad y sin discriminación; la gratuidad e informalismo de la justicia; la justicia pronta y cumplida, es decir, sin retardo injustificado; el principio de la intervención mínima en la esfera de los derechos de los ciudadanos; el principio de reserva legal para la regulación de los derechos fundamentales (artículo 28 de la Constitución Política), para la regulación de la materia procesal (al tenor de los artículos 11 y 28 de la Constitución Política, 5 y 7 -relativos a la jerarquía normativa-, 19.1 -reserva legal en la regulación de los derechos fundamentales-, 59.1 -reserva legal para el establecimiento de potestades de imperio-, y 367 inciso h) -excepción de la aplicación de los procedimientos de la Ley General de la Administración Pública-, estos últimos, de la Ley General de la Administración Pública), así como para el establecimiento de sanciones (artículo 124 de la Ley General de la Administración Pública); y el principio del juez regular (artículo 35 de la Constitución Política)". (Sala Constitucional, voto 13140-2003, de las 14:37 horas del 12 de noviembre del 2003).

178. Procedimientos administrativos. Plazo de 24 horas.

"El artículo 346.1 de la Ley General de la Administración Pública dispone textualmente,

"*Los recursos ordinarios deberán interponerse dentro del término de tres días tratándose del acto final y de veinticuatro horas en los demás casos, ambos plazos contados a partir de la última comunicación del acto.*"

Tal y como se indicó anteriormente, el derecho a un debido proceso es esencial en tanto posibilita el efectivo ejercicio del derecho de defensa. Debe tenerse en cuenta que las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades, competencias o atribuciones deben conocer y resolver en la sede administrativa o gubernativa previa, a través de un procedimiento, múltiples solicitudes de los administrados o usuarios de los servicios públicos, a efecto de obtener un acto administrativo final. Ese acto administrativo conclusivo de un procedimiento administrativo puede otorgar o reconocer derechos subjetivos o intereses legítimos -situaciones jurídicas sustanciales- (actos favorables) o bien suprimirlos, denegarlos o imponer obligaciones (actos de gravamen o ablatorios) o sanciones. A tal efecto, es lógico y sensato que no puede haber justicia administrativa inmediata, puesto que la Administración Pública y sus órganos requieren de un plazo prudencial para tramitar de forma adecuada la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a la verdad real de los hechos que constituyen el

motivo del acto final. Lo anterior significa que entre el acto inicial, sea formulado por el administrado, o de oficio por la Administración -como en los casos que motivan la acción, en la que se pone en ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración-, y su resolución final, debe mediar un tiempo necesario ("*vacatio*" o "*distancia temporis*"), impuesto para la debida observancia de los derechos fundamentales del administrado, entre los que se encuentra el debido proceso y el derecho de defensa, para la mejor satisfacción posible de los intereses públicos. En este sentido, no debe perderse de perspectiva que el procedimiento administrativo se define como un conjunto de actos del órgano administrativo director, del decisor y del propio gestionante, concatenados y teleológicamente vinculados o unidos, que precisan de tiempo para verificarse.

X.- Corolario de lo anterior, estima esta Sala que la norma impugnada no es contraria al debido proceso, y en ese sentido, resulta no sólo razonable sino adecuado el plazo de las veinticuatro horas previsto en la Ley General de la Administración Pública, para la impugnación de los actos de trámite de los procedimientos administrativos, comprendiendo por tales, no sólo los establecidos en el artículo 345.1 de la citada Ley, sea, el acto de apertura del procedimiento, la denegatoria de la celebración de la audiencia oral y privada, y la denegatoria de recepción de prueba; sino también, de la aplicación de medidas cautelares, la reducción de los plazos del procedimiento, y la denegatoria del acceso al expediente. Nótese se que se trata de actos de trámite, es decir, dictados dentro de un procedimiento, el cual, como se indicó en el Considerando anterior, comprende la concatenación de una serie de actos, de manera que las diversas fases que lo comprenden cumplen una función esencial en el mismo. Así, aún cuando el acto de apertura del procedimiento debe contener la intimación e imputación que se hace al administrado, y se debe acompañar de todos los documentos que lo sustenten, caso de se sustente en una investigación preliminar, o en estudios técnicos, no resulta adecuado en ese momento procesal la discusión de fondo del asunto planteado, debiéndose limitarse la discusión, en ese momento, a generalidades de la imputación, o a las omisiones de la respectiva resolución, únicamente. También debe tenerse en consideración que el ordenamiento prevé mecanismos de impugnación del acto final, en tanto la propia Ley General de la Administración Pública prevé los recursos ordinarios de revocatoria apelación y reposición –artículo 343-; además, lo resuelto en la vía administrativa puede ser revisado en la jurisdicción contencioso-administrativa, para cuyo efecto, se requiere el agotamiento de la vía administrativa, en los términos previstos en los términos previstos en el artículo 31 de la Ley Reguladora de esa Jurisdicción; e inclusive, procede el recurso de amparo, cuando la violación al debido proceso legal infrinja normas y principios constitucionales, según lo ha considerado con anterioridad la jurisprudencia constitucional (en este sentido, ver sentencias número 15-90, y número 1739-92, entre otras)". (Sala Constitucional, voto 13140-2003, de las 14:37 horas del 12 de noviembre del 2003).

179. Procedimientos administrativa. Participación como parte de unidad investigadora.

"El artículo 11 párrafo segundo del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Contraloría General de la República dispone textualmente,

"*La Unidad que hubiere emitido la Relación de Hechos, por medio de su titular o por quien éste designe al efecto, podrá apersonarse, de oficio o a petición del órgano director, dentro del procedimiento para contradecir los alegatos de las partes, solicitar prueba, asistir a la comparecencia oral y privada, interrogar y repreguntar a testigos, solicitar peritajes y formular las observaciones o aclaraciones que estime necesarias para la obtención de la verdad real únicamente.*"

Estima esta Sala que esta norma no es contraria al Derecho de la Constitución, toda vez que no provoca un desequilibrio en la relación de las partes que intervienen en el procedimiento administrativo; por cuanto, tal y como lo señala la Contraloría General de la República, la participación de la Unidad o Área de Fiscalización que hizo la investigación y elaboró la Relación de Hechos que sustenta o motiva el procedimiento administrativo ordinario sancionatorio que la Contraloría lleva al efecto, no realizan una función acusadora, y mucho menos, de decisión en los mismos. A este efecto, también es necesario aclarar que, en modo alguno realizan funciones que le corresponden a la Administración -como lo arguye la Procuraduría-; así como tampoco participa en condición de coadyuvante activo en el procedimiento (sujeto cuya participación en el procedimiento administrativo se regula en los artículos 276 a 279 de la Ley General de la Administración Pública), sino que debe estimarse que su participación en el mismo es la de una parte más, en tanto, le asiste un verdadero "interés institucional" en este tipo de procedimientos, relativo al interés general y

superior en la correcta utilización y control en el manejo de los fondos públicos, como derivada consecuencia del artículo 275 de la Ley General de la Administración Pública, en tanto señala que pueden ser parte del procedimiento administrativo, además de la Administración,
"[...] *todo aquel que tenga interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final."*
A tal efecto, es importante considerar que aún cuando no pueda estimarse que a la Unidad que participó en la investigación preliminar, y elaboró la Relación de Hechos le asiste un derecho subjetivo o interés legítimo, en los términos técnico-jurídicos de estos conceptos; si resulta posible derivar respecto de éste, un verdadero interés institucional en la investigación de los hechos que motivan el procedimiento, a fin de coadyuvar al control de legalidad y de la protección de los intereses generales; de manera que bien puede interpretarse que actúan en representación de ciertos intereses colectivos y del respeto de la legalidad; lo cual deriva del conocimiento sobre los hechos investigados, que lejos de perjudicar al investigado, coadyuva con la Administración en la verificación real de la investigación que se tramita. Esta consideración implica que lejos de limitar su participación a una etapa procesal determinada, sea la celebración de la audiencia oral y privada-, se debe entender extendida para todo el procedimiento administrativo, de donde, puede, inclusive, no sólo
"[...) *hacer todas las alegaciones de hecho y de derecho y usar todos los recursos y medios procedimentales para hacer valer su interés,* [...]";
sino también formular los recursos que estime pertinentes a efecto de verificar la verdad real de los hechos. Así, tal y como lo consideró la Contraloría General de la República, la norma impugnada resulta armónica y concordante con la Ley General de la Administración Pública, motivo por el cual, debe desestimarse la acción en relación con este extremo". (Sala Constitucional, voto 13140-2003, de las 14:37 horas del 12 de noviembre del 2003).

180. Procedimiento administrativo. Principios.

"VII.- DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. Resulta esencial hacer referencia a los principios que rigen los procedimientos administrativos, en tanto orientan la actividad procesal de los mismos. Así, tenemos, el de la búsqueda de la verdad real, el antiformalismo; de celeridad y oficiosidad; el de imparcialidad, y por supuesto el cumplimiento del debido proceso, comentado en el Considerando anterior. **a.)** En cuanto al principio de la búsqueda de la verdad real, antes que la formal, interesa resaltar que es el objetivo de todo procedimiento administrativo, en los términos previstos en los artículos 214.2 y 221 de la Ley General de la Administración Pública:
*"**Artículo 214.2.-** Su objeto más importante* [del procedimiento administrativo) *es la verificación de la verdad real";*
"***Artículo 221.-** En el procedimiento administrativo se deberán verificar los hechos que sirven de motivo al acto final en la forma más fiel y completa posible, para lo cual el órgano que lo dirige deberá adoptar todas las medidas probatorias pertinentes o necesarias, aún si no han sido prosupuestas por las partes y aún contra la voluntad de éstas últimas.*"
Por ello, la Administración tiene que procurar el descubrimiento de la verdad de los hechos denunciados, para lo cual, tiene plena libertad para practicar las diligencias y pruebas que estime pertinentes, tal y como lo facultan los artículos 297 y 298.1 de la misma Ley; a partir de las cuales se establece el sistema de la prueba libre -no tasada como la jurisdicción civil-, y su valoración conforme a las reglas de la sana crítica, lo cual conlleva a la lógica, la experiencia, técnica y la razonabilidad, que no permiten una valoración subjetiva, sino técnica y objetiva; de allí la importancia de los informes técnicos y probanzas de la misma índole. Así, más que una facultad, constituye una obligación para el órgano director del procedimiento, la búsqueda oficiosa de las pruebas que le ayuden a resolver de la mejor manera, el procedimiento iniciado. **b.)** En cuanto al antiformalismo (o informalismo), que rige también en todos los procedimientos administrativos, deriva de lo dispuesto en el artículo 224 de la Ley General de la Administración Pública, que dispone textualmente:
"*Las normas de este libro deberán interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las peticiones de los administrados, pero el informalismo no podrá servir para subsanar nulidades que son absolutas.*"
En aplicación de este principio, es que el procedimiento se transforma en vía expedita y ágil que permite definir el fondo del asunto debatido; soslayando, en la medida de lo posible, los defectos formales, las cuales, en el tanto no constituyan nulidades absolutas -como la falta de legitimación, o cuando se haya causado indefensión a alguna de las partes, o se haya omitido una fase procedimental

esencial, por ejemplo-, son subsanables, o por el transcurso del tiempo, o mediante prevención al efecto. También se manifiesta en la no exigencia de autenticación de los escritos que se presenten en forma personal, de manera que la denuncia y gestión que se haga en forma personal, no requiere de autenticación por abogado (artículo 286 de la Ley General de la Administración Pública); al tenor de lo dispuesto en el artículo 304.1, no se obliga a formular los interrogatorios de testigos por escrito ni en forma asertiva; se permite la formulación de la gestión ante cualquier oficina de la misma dependencia pública (relación de los artículos 68, 112 y 260.2 de la Ley General de la Administración Pública); y los recursos que se formulen, no requieren de ninguna fórmula sacramental o redacción especial para su formulación (artículo 348 de la misma Ley). **c)** En cuanto a los principios de celeridad y oficiosidad, es importante señalar que están muy relacionados con los anteriores; ya que comportan un poder-deber de los órganos director y decisorio, para compulsar la tramitación del procedimiento a su resolución por el fondo; ya que a partir de lo dispuesto en los artículo 222.1 y 225 de la Ley General de la Administración Pública, se constituye en obligación para la Administración en instar o impulsar el procedimiento en forma oficiosa, es decir, sin requerir gestión de las partes; a fin de que el procedimiento sea lo más expedito y eficaz posible, es decir, que se tramite sin dilaciones indebidas para las partes. Esta oficiosidad también se manifiesta en la forma en que puede iniciarse el procedimiento, no sólo a instancia de parte, sino también de oficio -como el supuesto en estudio-, para la verificación de una posible infracción del ordenamiento (deberes en la gestión pública que puedan motivar la responsabilidad del funcionario o servidor). Sin embargo, es importante hacer una pequeña de observación de significación en relación con el principio de celeridad, en el sentido, de que debe tenerse en cuenta que en modo alguno puede entenderse como la obligación para la Administración de resolver en un plazo determinado, sino más bien su debida resolución, con el debido respeto del ordenamiento y de los derechos subjetivos e intereses del administrado; lo cual resulta acorde con los principios de economía y eficacia procesal, además del principio de razonabilidad constitucional. Es decir, no obstante que los plazos y términos son obligatorios para las partes del procedimiento (artículo 255 de la Ley General de la Administración Pública), no puede, bajo ninguna circunstancia, obligarse a fallar con irrespeto de los derechos de las partes, como sería, el no motivar debidamente la resolución por la falta de la realización de pericias, comparecencias, o alguna probanza de importancia; o el no respetar los plazos establecidos para la formulación de recursos; o la omisión de la celebración de la audiencia oral y privada. Por último, **d.)** el principio de imparcialidad toma especial importancia, en tanto en este tipo de procedimientos la Administración actúa como juez y como parte, al instar el procedimiento y tener la obligación de verificar la verdad real de los hechos, y de tener que resolver el caso; ello no obsta para que quienes integren los órganos directores y decisorios estén obligados para actuar con la mayor objetividad e imparcialidad. Para evitar cualquier parcialidad en el asunto, es que la Ley faculta a las partes para su abstención o recusación". (Sala Constitucional, voto 13140-2003, de las 14:37 horas del 12 de noviembre del 2003).

181. Procedimiento administrativo. Materia de legalidad. Ejecutividad de los actos.

"II.- Debe tomar en cuenta también la amparada que los actos administrativos son ejecutivos y ejecutables desde su promulgación, de manera que nada impide que el despido acordado en su contra, se haga efectivo en forma inmediata, sin perjuicio de los recursos que quepan contra ello, los cuales no tienen efectos suspensivos. Así las cosas, si la administración recurrida decidió que era conveniente ejecutar inmediatamente el despido acordado en contra de la recurrente, ello no constituye violación alguna a sus derechos fundamentales. Así, en todo caso vale mencionarle a la amparada que su disconformidad con el despido ejecutado en su contra, es ajena a esta jurisdicción, pues ello es propio de conocerse y resolverse en la vía legal que corresponda, administrativa o jurisdiccional y no ante esta Sala". (Sala Constitucional, Voto 2004-00738, de las 10:37 horas del 30 de enero del 2004).

182. Procedimiento administrativo. Imputación de cargos. Materia de legalidad.

"Ahora bien, el primer alegato que esgrime la recurrente, lo es en torno a las omisiones que ella considera respecto del acto final de la instrucción emitido por el Organo Director del Procedimiento en resolución del día 2 de noviembre de 1999, aduciendo la señora Espinoza que en este acto no se mencionaron los cargos, ni los hechos probados ni los no probados, ni se realizaron recomendaciones. Estos aspectos, por si mismos no implican violación

a los derechos fundamentales de la recurrente, toda vez que en principio, tratándose de actos de tramitación, los supuestos yerros mencionados son aspectos que por su naturaleza deben ser reclamados en la sede ordinaria y no en la vía excepcional del amparo." (Sala Constitucional, Voto 7996-00, de las 9:55 horas del 8 de setiembre del 2000).

183. Procedimiento administrativo. Debido proceso. Fase preliminar.

"Del análisis de lo planteado, estima la Sala que lleva razón el recurrido al indicar que el informe aludido no constituye un acto administrativo definitivo que cause efectos en la esfera jurídica del accionante pues dicho documento no resuelve nada en cuanto a responsabilidad de los funcionarios aludidos en los hechos que se mencionan. Dicho informe es, como lo señala el accionado, un documento que refiere los hallazgos de una investigación realizada por la Contraloría General de la República en cumplimiento de los deberes y atribuciones que el artículo 184 de la Constitución Política y su Ley Orgánica le asignan y que servirá de base para determinar si existe mérito para que se realice un procedimiento administrativo o, en su caso, para que dé inicio un proceso penal y, en el caso que se examina, fue remitido a la Fiscalía para que ésta procediera conforme esa dependencia estime que corresponde, lo cual lo convierte en un elemento propio de la fase preliminar de una investigación. Sobre el tema del cumplimiento del debido proceso la fase preliminar de una investigación que presuntamente va a dar origen a un procedimiento en contra de varios funcionarios, ha dicho la Sala que: / *"...no se ha lesionado el derecho fundamental al debido proceso en perjuicio de la recurrente, toda vez que los actos de investigación que apunta y reclama, constituyen una fase preliminar que podría servir como base a un posterior procedimiento administrativo, en el cual podría tenérsele como parte o no; ello constituye entonces una facultad del órgano administrativo competente, a fin de determinar si existe mérito o no para iniciar un proceso que tienda a averiguar la verdad real de los hechos objeto de las pesquisas, por ello esta Sala no observa que se le haya causado menoscabo a derecho fundamental alguno de la amparada, ya que de iniciarse el procedimiento mencionado, será en el momento procesal oportuno donde pueda manifestarse sobre los hechos que fueran imputados y en consecuencia, tener acceso a las piezas del expediente que le interesan. No obstante lo anterior, cabe advertir al órgano recurrido, que de iniciarse un proceso disciplinario en perjuicio de aquella, los medios probatorios que darían base a la gestión disciplinaria que se interesa, deberán ser evacuados con la necesaria intervención de la recurrente a fin de que se manifieste sobre la procedencia o no de los mismos."*(Sentencia 7096-96 de las doce horas cuarenta y cinco minutos del veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis). / *"Del propio libelo de interposición y de los documentos que lo acompañan se desprende que no se ha lesionado el derecho fundamental al debido proceso en perjuicio de los recurrentes, toda vez que los actos de investigación que apunta y reclama, constituyen una fase preliminar que servirá como base a un procedimiento disciplinario (...), proceso en el que deberá otorgárseles un plazo determinado a efectos de que manifiesten si se oponen a los hechos imputados y presente las respectivas pruebas de descargo (...). El acto impugnado constituye entonces una facultad del órgano administrativo competente, a fin de determinar si existe mérito o no para iniciar un proceso que tienda a averiguar la verdad real de los hechos objeto de las pesquisas, por ello esta Sala no observa que se le haya causado menoscabo a derecho fundamental alguno de los amparados, ya que al iniciarse el proceso disciplinario, será en el momento procesal oportuno donde puedan manifestarse sobre los hechos que les son atribuidos y en consecuencia, tener acceso a las piezas del expediente que le interesan, lo cual implica que los medios probatorios que dieron base a la gestión disciplinaria indicada, deberán ser evacuados con la necesaria intervención de los recurrente a fin de que se manifieste sobre la procedencia o no de los mismos. Cabe aclarar a los recurrentes que ésta ha sido la jurisprudencia que ha sostenido la Sala para casos similares al que aquí se plantea. Para tal efecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias las Nos: 6066-96 de las once horas del ocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis, 0606-95 de las dieciséis horas treinta y seis minutos del primero de febrero de mil novecientos noventa y cinco). Puede agregarse, asimismo, que la jurisprudencia constitucional ha determinado que en casos como el presente, en los que se da una "información previa" de resultados y conclusiones, no obstante que el funcionario interesado no hubiera tenido participación, no hay violación al debido proceso, entendiéndose que en el procedimiento administrativo iniciado formalmente -a partir de aquélla-, el funcionario podrá reproducir toda la prueba que estime necesaria,*

incluyéndose en ésta, obviamente, la que ya pueda constar por cualquier medio en la información, puesto que ésta tiene la virtud de ser una especie de denuncia administrativa que debe ser sometida al contradictorio del procedimiento administrativo. Es en esta fase, pues, donde tendrá plena aplicación el principio del debido proceso, que desde este punto de vista se constituye en un derecho del funcionario." (Sentencia número 2397-97 de las quince horas tres minutos del veintinueve de abril de mil novecientos noventa y siete). / En el caso que se examina, concluimos que el informe denominado "Relación de Hechos 5-98" no constituye una resolución final sino un informe preliminar o de instrucción, que servirá de base para la determinación de si procede el ejercicio de la acción penal contra los funcionarios a los que en él se hace referencia. Por otra parte, a nuestro juicio dicho informe no causa lesión alguna a los derechos del recurrente pues no contiene condena ni sanción en su contra sino que constituye una relación de hechos que la Contraloría General de la República tuvo por acreditados en virtud de su investigación y los consecuentes juicios de probabilidad que de tales se han derivado, de manera que no se está en el caso en el que, de conformidad con el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se deba dar oportunidad de audiencia y defensa en favor de un afectado. Por tanto, sería en una fase posterior en que se inicie un procedimiento administrativo o un proceso penal en que la exigencia del cumplimiento de la garantía del debido proceso y el derecho a la defensa deberán ser observados. Por lo expuesto, concluimos que no se configuran las violaciones constitucionales alegadas, de manera que procede desestimar el recurso." (sentencia número 7397-98 de las 9:57 horas del 16 de octubre de 1998)". (Sala Constitucional, Voto 00869-99 de las 15:33 horas, del 10 de febrero de 1999).

184. Procedimiento administrativo. Debido proceso. Defensa.

"Esta Sala considera que el Instituto recurrido no ha violado los derechos constitucionales de la recurrente, por cuanto el inicio del procedimiento por nulidad absoluta fue una exigencia de la Contraloría General de la República, el cual está establecido para los efectos en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública: "Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos fuere evidente y manifiesta, podrá declararse por la Administración en la vía administrativa...", elemento y dictamen previos a considerar para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, para que el administrado tenga la oportunidad de oponerse y ejercer cualquier acto en su defensa conociendo la intención de la administración, la cual obviamente puede percibirse desde que se inicia el proceso con base en el artículo 173 citado, lo que no implica una violación al derecho de defensa, pues precisamente se le está otorgando a la recurrente la posibilidad de manifestarse, hacerse representar por un abogado, presentar los recursos correspondientes y que le sean resueltos previamente, a una posible declaratoria de nulidad, lo cual ha ocurrido en el presente caso. A la recurrente, se le notificó de la apertura del procedimiento, de los hechos incoados en su contra y de la prueba en autos, se le citó a una comparecencia a la cual asistió con su defensor y se le resolvió el recurso de recusación interpuesto, en lo que ha avanzado el proceso, todo lo cual lleva a considerar a esta Sala, que el derecho de defensa de la recurrente hasta esta etapa del proceso ha sido garantizado por el recurrido, por lo que no existe violación constitucional alguna, siempre que el procedimiento seguido en su contra se apegue a lo establecido en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública y a los principios constitucionales, con el fin de determinar si procede o no la declaratoria de nulidad del acto impugnado." (Sala Constitucional, Voto 01139-99 de las 19:03 horas del 17 de febrero de 1999).

185. Procedimiento administrativo. Documentos para acto inicial. Principio de defensa.

"Si bien es cierto que los precedentes reiterados de esta Sala han establecido que los estados de resultados y auditorajes específicos de la Contraloría General de la República o de cualquier otro órgano administrativo, en el ejercicio de funciones de control interno o externo, pueden ser válidamente emitidos aún sin la intervención de las partes involucrados, lo cierto es que esa regla es aplicable en el tanto esos informes o auditorales sirvan como acto inicial de un procedimiento administrativo, en donde la persona involucrada tenga plena garantía del derecho de defensa, sin que puedan esos informes servir de base para determinar, en forma definitiva algún tipo de responsabilidad. (Sala Constitucional, Voto 00474-98 de las 15:03 horas del 28 de enero de 1998).

186. Procedimiento administrativo. Deber de respuesta. Explicar en caso de no poder cumplir.

"La Sala ha señalado reiteradamente como lo indica en el voto 417-95, "que la administración está siempre obligada a dar respuesta, lo que hará, desde luego, en el sentido que corresponda. Asimismo, en el voto 2346-97, la Sala dice que el derecho de petición y pronta resolución debe concebirse "como el derecho de toda persona a dirigirse, sea en forma individual o colectiva, ante la Administración y el correlativo deber jurídico de ésta de contestar a las pretensiones de los interesados, no importa cómo, pero contestando siempre…Implica el obtener siempre la oportuna respuesta, sin denegación de ninguna especia y conforme a la ley, siendo el deber de la Administración el pronunciarse siempre sobre la reclamación del particular". En el voto 5383-96, la Sala dice que "si la respuesta no pueda brindarse por razones justificada, la Administración está obligada a explicar, dentro del plazo exigido por la Ley, las razones por las cuales no pueda dar cumplimiento a lo pedido, explicación que deberá ser clara, profusa y detallada con el objeto de que el petente debidamente informado pueda ejercer las acciones legales que le correspondan". (Sala Constitucional, Voto 12980-01 de las 16:52 horas del 18 de diciembre del 2001).

187. Procedimiento administrativo. Relaciones de Hechos. Acceso de partes interesadas.

"... esta Sala ha diferenciado la etapa preliminar del procedimiento administrativo propiamente dicho. En la etapa previa no es necesario notificar a los presuntos responsables de alguna irregularidad que se pretende investigar, sobre tal punto la Sala mantiene el criterio tantas veces externado. Por otra parte, también la Sala ha reafirmado las excepciones que establece el artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública. Sin embargo, en este caso no estamos frente a esas excepciones, por lo cual se debe acoger el recurso. El mismo informe de la recurrida reconoce a folio 17 que a la amparada le asiste el derecho de acceder a esa documentación para la preparación de su defensa. No obstante, alega que tal derecho se debe ejercer ante la institución que abrió el procedimiento. La Sala no ve ninguna razón convincente para fundamentar tal posición. El artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública restringe el acceso a dictámenes no rendidos aún, pero este no es el caso. Si no solo ya se había remitido al informe al IMAS, sino que éste ya había abierto el procedimiento, no se podía alegar el artículo citado para negar el acceso al informe. Adviértase que el informe no se remitió solo al Ministerio Público, en cuyo caso podrían tomarse en cuenta otras consideraciones, como lo ha hecho ver esta Sala, sino que se envió también al IMAS, por lo que perdía ya ese carácter confidencial que tuvo momentáneamente". (Sala Constitucional, Voto 8488-2002 de las 10:39 horas del 30 de agosto de 2002).

188. Procedimiento administrativo. Relación de Hechos es un informe preliminar.

"En el caso que se examina, concluimos que el informe denominado "Relación de Hechos 5-98" no constituye una resolución final sino un informe preliminar o de instrucción, que servirá de base para la determinación de si procede el ejercicio de la acción penal contra los funcionarios a los que en él se hace referencia. Por otra parte, a nuestro juicio dicho informe no causa lesión alguna a los derechos del recurrente pues no contiene condena ni sanción en su contra sino que constituye una relación de hechos que la Contraloría General de la República tuvo por acreditados en virtud de su investigación y los consecuentes juicios de probabilidad que de tales se han derivado, de manera que no se está en el caso en el que, de conformidad con el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se deba dar oportunidad de audiencia y defensa en favor de un afectado". (Sala Constitucional, Voto 00869-99 de las 15:33 horas del 10 de febrero de 1999). (En igual sentido ver: Resolución 7096-96 de las 12:45 horas del 24 de diciembre de 1996, Resolución 2397-97 de las 15:03 horas del 29 de abril de 1997, Resolución 7397-98 de las 9:57 horas del 16 de octubre de 1998, Resolución 01029-99 de las 18:09 horas del 16 de febrero de 1999).

REAJUSTE DE PRECIOS.

189. Reajuste de precios. Derecho al mantenimiento del equilibrio financiero del contrato.

"En otras palabras, que al celebrarse el contrato por llegarse a un acuerdo recíproco de voluntades, se le debe garantizar al contratista la obtención del beneficio proyectado en su propuesta; cuando este beneficio se altera por causas que son imputables a la Administración, o por causas no imputables a ella, pero sobrevinientes e imprevisibles, el cocontratante tendrá el derecho y la Administración el deber de restablecer el beneficio (utilidad) o en

último caso, de atenuar los efectos perjudiciales para el vínculo y esto es lo que se conoce como el derecho al mantenimiento del equilibrio financiero del contrato". (Sala Constitucional, Voto 06432-98 de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

190. Reajuste de precios. Solicitud. Cosa Juzgada Material.

"Alega la parte recurrente que los efectos de las violaciones constitucionales subsisten en el caso, por cuanto la autoridad recurrida nunca propuso una fórmula para restablecer el equilibrio de la ecuación económica financiera del contrato que suscribió con la Caja Costarricense de Seguro Social. Por su parte, la autoridad recurrida informa a la Sala, bajo la fe del juramento, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sobre los hechos que dan base al recurso e indica que el problema suscitado entre la empresa recurrente se derivó de que precisamente no se presentó la documentación en su oportunidad, y dado que las peticiones no estuvieron conforme a la Ley de Administración Fianciera y su Reglamento de Contratación Administrativa vigente hasta el 31 de abril de 1996. Que los convenios que se suscribieron para reconocer los daños y perjuicios, fueron presentados a la Contraloría General de la República, todo lo cual se hizo, sinembargo, fue rechazado por esa entidad. Por último se indica que los recurrentes interpusieron proceso ordinario Contencioso Administrativo, ante el juzgado Contencioso Administrativo, siendo que las pretensiones ya fueron resueltas por sentencia número 717-98 de las ocho horas del veinticuatro de noviembre de 1998, existiendo cosa juzgada material sobre este asunto. Ciertamente, las violaciones a los derechos constitucionales y administrativos de que se quejan en el recurso los accionantes, ya fueron discutidas en una sede más plenaria que la que garantiza el recurso de amparo, a la luz de lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política. Según se evidencia de las copias del expediente judicial del Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, las pretensiones a que se refieren los recurrentes fueron desestimadas por sentencia 717-98 de ese Despacho, quedando la misma firme toda vez que la apelación planteada fue rechazada por extemporánea. [...] Bajo estos supuestos la Sala estima que el recurso debe desestimarse, toda vez que la parte accionante acudió a la jurisdicción contencioso administrativa, el cual tiene raigambre constitucional en el artículo 49 de la Constitución Política, y en el que, en su oportunidad se discutieron los derechos constitucionales que ahora reclama en esta vía sumaria. De este modo, habiendo sido sus argumentos analizados por un Juez de la República, y existiendo cosa juzgada material en el caso, por cuanto el recurso de apelación planteado fue presentado a destiempo, como consta en los hechos probados de esta sentencia, no es procedente reabrir los plazos como pretende hacer, y lo procedente es declarar sin lugar el recurso". (Sala Constitucional, voto 6494-2000).

191. Reajuste de precios. Riesgos Contractuales.

"Recapitulando: a) sólo el riesgo contractual que razonablemente fue tomado en cuenta por las partes al formalizar el vínculo, conforma el ámbito del álea empresarial y en consecuencia, de la propia responsabilidad del cocontratante; b) debe distinguirse entre las alteraciones contractuales imputables a las partes de las que no lo son, de manera que la parte imputable tendrá siempre la obligación de asumir y absorver los desequilibrios sobrevinientes, responsabilidad que será siempre integral y plena, como lo afirma la más calificada doctrina; y c) las alteraciones imprevistas o no imputables a ninguna de las partes, pero que desequilibran las contraprestaciones, alterando la ecuación financiera, exigen siempre la restitución del nivel financiero del contrato". (Sala Constitucional, Voto 06432-98 de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

192. Reajuste de precios. Administración debe reconocerlos independientemente de su reconocimiento legal o no.

"En síntesis: los reajustes de precios pueden o no estar previstos en normas legales o reglamentarias y siempre sería obligatorio para la Administración reconocerlos; si se dictan normas legales -leyes 5501 y 5518-, el contenido mínimo debe conducir, siempre, a un reconocimiento pleno del mayor costo y los reglamentos que desarrollen esos principios, por supuesto, no pueden rebajar el nivel de cobertura y de protección del interés público, para pagar al contratista menos de lo que le corresponda". (Sala Constitucional, Voto 06432-98 de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

193. Reajuste de precios. Aplicable en todo tipo de contratos.

"...debe indicarse que el principio constitucional de intangibilidad patrimonial que la Sala desarrolló en

la sentencia No. 00998-98 (considerando cuarto de esa sentencia), informa que es ese un principio inmerso en cualquier tipo de contrato administrativo, puesto que la razón que justifica esa exigencia es esencialmente igual para todas las modalidades de contrato; por otro lado, no es posible afirmar que el sistema analítico y el analítico modificado sean ilegítimos (absolutamente nulos), luego de más de veinte años de ser autorizados, aplicados y ejecutados, inclusive con la propia intervención fiscalizadora de la Contraloría General de la República; además, como ya lo ha dicho la Sala en su jurisprudencia (vid. sentencia 7261-94) y se examina en el considerando X de esta sentencia, cualquier sistema de cálculo deben conducir a un resultado idéntico o razonablemente similar;…" (Sala Constitucional, Voto 06432-98 de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

194. Reajuste de precios. No cabe eliminar parte de los precios del contratista.

"En efecto, si tanto la doctrina como la propia jurisprudencia se han pronunciado en el sentido de que la Administración debe asumir el mayor costo de los precios de los contratos, cuando son alterados por condiciones ajenas a la voluntad de las partes, como por ejemplo incrementos en precios, fluctuaciones económicas, incrementos de mano de obra, etcétera, y si se le debe respetar al contratista el beneficio que persigue con el contrato, y si a todo lo expresado se agrega que se reconoce el fundamento de derecho esencial constitucional a la intangibilidad patrimonial, entonces no es razonable que se legisle, vía norma infralegal, para eliminar de los reajustes una parte de los precios del contratista, porque permitirlo implicaría afirmar que éste debe asumir un tres por ciento de la diferencia de precios como pérdida, criterio que no responde a ningún parámetro de constitucionalidad y más bien resulta irrazonable por arbitrario". (Sala Constitucional, Voto 06432-98 de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

195. Reajuste de precios. No caben métodos de cálculo que obtengan resultados distintos.

"...el mantenimiento de la ecuación financiera del contrato es un principio constitucional que se materializa en nuestro medio con la aplicación de los reajustes de precios; es a la vez un derecho del contratista y un deber del Estado, configurados para defender el interés público en la ejecución del contrato y por ello irrenunciable; en la especie no se trata del pago de una indemnización, sino de la restitución del valor real de la obligación, o sea, el pago integral del precio del contrato. Siendo éste el marco constitucional de referencia de la institución jurídica bajo examen, entonces no es posible admitir que puedan válidamente coexistir, simultáneamente, distintos métodos de cálculo de los reajustes de precios, que ponderen razones técnicas o de interés público que conduzcan a obtener resultados distintos, porque ello equivale a expresar que es el Estado el que escoge a quién, qué, cómo, cuánto y cuándo le paga a cada contratista, volviéndose el reconocimiento de las variaciones de los precios, en una actividad discrecional del Estado y que puede conducir a que se cometan arbitrariedades. (...) Pero no obstante lo dicho, el examen de la normativa conduce a la Sala a definir que los cuatro distintos métodos (sintético, sintético alterno, analítico y analítico modificado) no son por sí mismos inconstitucionales; pero en cambio, sí lo serían los sistemas de cálculo y las fórmulas que contienen y desarrollan los artículos 18 y 19 y 20 del Decreto Ejecutivo 4428-MEIC, en la medida en que conduzcan a resultados diferentes o violen los principios esenciales que en la jurisprudencia de la Sala y en esta sentencia se exponen y desde luego al principio de igualdad, declaración cuyos alcances se plasma en el considerando final de conclusiones y en la parte resolutiva de esta sentencia". (Sala Constitucional, Voto 06432-98 de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

196. Reajuste de precios. Costo fijo y de administración son reajustables.

"En consecuencia, de todo lo expresado, y como tesis de principio, la Sala declara que tanto el costo fijo como el de administración, son elementos reajustables, por lo que resultan inconstitucionales las normas que los excluyen absolutamente de la revisión de precios, declaración que tiene los alcances que se expresan en el considerando de conclusiones y la parte dispositiva de esta sentencia". (Sala Constitucional, Voto 06432-98 de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

197. Reajuste de precios. Se puede acordar utilizar fórmulas de reajuste por suspensiones del contrato.

"En síntesis, la figura de los reajustes de precios no es aplicable, en teoría, a las suspensiones del contrato por falta de contenido presupuestario; pero nada impide que las partes puedan utilizar, de común acuerdo, las fórmulas matemáticas de ese

medio de negociación para actualizar los precios del contrato, en cuyo caso, ninguno de los elementos que integran el precio, pueden ser eliminados de la actualización. El fundamento jurídico lo determina el artículo 11 de la Ley de la Contratación Administrativa, en relación con los artículos 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública". (Sala Constitucional, Voto 06432-98 de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

198. Reajuste de precios. Prescripción.

"En efecto, si el reajuste de precios es una gestión que el contratista debe hacer para que la Administración, obligatoriamente, con fundamento en norma jurídica o no, deba pagarle el precio correcto que le debe, el reajuste debe prescribir, en cuanto derecho de rango constitucional, en el mismo plazo que prescribe el derecho a percibir el precio y resulta inconstitucional que una norma de rango inferior al principio constitucional -artículo 18 de la Ley- introduzca una caducidad, que es el lapso en el que se pierde o extingue el derecho y que debe ser declarada de oficio por la Administración, con lo cual se mutila, injustificadamente el derecho del contratista". (Sala Constitucional, Voto 06432-98 de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

199. Reajuste de precios. Prescripción.

"b) sobre el plazo de la prescripción de los reajustes, que debe ser el mismo término dispuesto para exigir el pago del precio contractual y comienza a correr a partir de que exista la posibilidad de interponer las acciones legales cobratorias; en el caso de la sentencia 6432-98 y su dimensionamiento, el plazo comienza a partir de la firmeza del fallo de la Sala Constitucional; y en cuanto al plazo propiamente dicho, la Procuraduría General de la República opta por lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Contratación Administrativa, estableciéndolo en cinco años. La gestión de la Procuraduría General de la República pretende, entre otras cosas, que la Sala determine motu proprio cuál es el término de la prescripción de los reajustes de precios, o en su caso, que confirme su propia opinión jurídica en el mismo sentido, empero debe señalarse que no corresponde a la Sala hacerlo. Si en ocasiones anteriores este Tribunal se refirió a este extremo, lo fue con el propósito de indicar que siendo el reajuste del precio parte integral de éste y no una indemnización autónoma, lo propio, lo razonable, es que el reajuste prescriba en el mismo término que prescribe el precio, y que a falta de una norma jurídica expresa que defina el término, el derecho prescribiría en diez años, de acuerdo con la regla general del artículo 868 del Código Civil. Pero ello no quiere decir que le corresponda a la Sala definir cuál es el término, tarea que le corresponde a la Administración y en última instancia, a los tribunales de justicia, cuando deban aplicar el régimen pertinente a los casos concretos. Como la Procuraduría General de la República ha tomado partido en su opinión jurídica, la Sala declara, eso sí, que ese criterio no es contrario a los principios y doctrina de la sentencia que se pide aclarar o adicionar, puesto que nada tiene que ver con las prescripciones reducidas de tres meses a que aludía el régimen jurídico que se declaró inconstitucional." (Sala Constitucional, Voto 08551-99, de las 10:18 horas del 5 de noviembre de 1999).

REFRENDO.

200. Refrendo. Reglamento. Constitucionalidad.

"El Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública no es violatorio de la potestad reglamentaria reconocida al Poder Ejecutivo en los incisos 3) y 18) del artículo 140 constitucional, toda vez que no se trata ni de un reglamento ejecutivo –según la consideración del accionante-, sino más bien de un reglamento autónomo de organización o funcionamiento, en cuanto pretende dictar normas y directrices a fin de realizar una competencia que la propia Constitución Política le otorga, sea el refrendo de la contrataciones que realice la Administración Pública. De manera que su fundamento y sustento jurídico-constitucional no deriva de la Ley de la Contratación Administrativa, ni tampoco de su Ley Orgánico, sino directamente de los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, y los principios constitucionales que de estas normas derivan en relación con la contratación administrativa, en los términos señalados con anterioridad por este Tribunal, en la sentencia número 0998-98, de las once horas treinta minutos del dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho (reiterados en las sentencias número 5947-98, de las catorce horas treinta y dos minutos del diecinueve de agosto; número 6432-98, de las diez horas treinta minutos del cuatro de junio; y la número 6754-98, de las quince horas treinta y seis minutos del veintidós de setiembre, las tres, de mil novecientos noventa y ocho)..." (Sala

Constitucional, Voto 2000-3027, de las 9:03 horas del 14 de abril del 2000).

201. Refrendo. Suspensión. Improcedencia.

"II.- En cuanto a la solicitud sobre la suspensión del trámite de refrendo ante la Contraloría General de la República, la misma es improcedente, puesto que es un procedimiento que se encuentra dentro de las competencias constitucionales y legales asignadas a ese órgano. Tampoco puede la Sala, por no ser de su competencia, pronunciarse sobre los problemas que puedan tener las dos empresas involucradas en la adjudicación de la licitación. De acuerdo con lo expuesto, debe declarse sin lugar el presente recurso de amparo y así se dispone". (Sala Constitucional, Voto 2002-7619 de las 15:12 horas del 31 de julio de 2002).

202. Refrendo. Contrato Administrativo. Naturaleza. Fines.

"...primero, que es conclusión generalizada tratar la figura del contrato administrativo como distinto del contrato civil, regulado por algunas instituciones que difieren de la sola voluntad de las partes; su naturaleza responde a la concepción de ser un acto de colaboración voluntaria con la Administración, destinado a satisfacer las exigencias de funciones esenciales del Estado -tanto en lo que respecta a la prestación de un servicio, como a la realización de una obra-, es decir, de fines públicos, razón por la que lo esencial del contrato se desplaza de la armonía de intereses entre las partes involucradas, a la consecución del fin de interés público que se persigue; segundo, que es esencial a la diferenciación sustantiva del contrato administrativo, que la Administración goza de prerrogativas que se concretan en facultades (dirección, modificación, resolución, ejecución, etc.), llamadas cláusulas exorbitantes y que se fundan en el interés público; tercero, del concepto mismo de contrato se deriva la idea de equilibrio de los intereses contrapuestos, por lo que es natural pensar que el vínculo que une a las partes se nutre del principio de justicia conmutativa en cuanto se recibe alguna prestación que debe compensarse con cierta igualdad, o lo que es lo mismo, debe existir reciprocidad de intereses; por ello, y como regla general, el contrato administrativo responde al tipo de los contratos que son onerosos (concepto de financiamiento por medio del gasto público), pero a la vez conmutativos (contraprestaciones equivalentes); cuarto, la doctrina reconoce que las prestaciones deben ser equilibradas por dos razones: porque la Administración financia el contrato con gasto público, que tiene un orden especial de origen constitucional (principios de la Hacienda Pública), de manera que la obligación debe ser respaldada, necesariamente, con la existencia de fondos suficientes para enfrentarla; y en segundo lugar, porque la formalización del contrato reconoce un valor subjetivo que para cada una de las partes, tiene la prestación de la otra, valor que debe ser íntegramente respetado, sin que sean posibles alteraciones futuras, a menos que medie un nuevo acuerdo entre las partes; quinto, el contrato está sujeto a riesgos y a la aparición de circunstancias no tomadas en cuenta por las partes al momento de su formalización, que afectan, desde luego, el nivel económico originalmente establecido por las partes al acordar las prestaciones, dependiendo el grado de incidencia, usualmente, de la complejidad de la relación y de su permanencia en el tiempo; sexto, es vital examinar el origen de las alteraciones que modifiquen la economía del contrato, para definir el tipo de reacción que la Administración deba adoptar para restituir ese nivel, puesto que es jurídicamente posible que se den varias modalidades. Así, cuando las modificaciones corresponden a la acción unilateral de la Administración (hecho del príncipe) o responde a un acto contractual derivado de su facultad modificadora de la relación, es la Administración la que deberá asumir, integral y plenamente, los efectos de sus propias decisiones; cuando las modificaciones en la ejecución contractual surgen de los llamados riesgos comerciales, principalmente por los errores cometidos por el contratista al formular su propuesta, esa conducta no da origen a ninguna indemnización, salvo que haya sido inducido al error por la contraparte, como por ejemplo lo serían la equivocada información suministrada en los documentos del pliego de condiciones (cartel) o un error en el diseño en la obra a construir; y por último, cuando las modificaciones son externas a la voluntad de las partes, como por ejemplo por alteraciones de las condiciones económicas, que signifiquen incrementos de los precios y del costo de la mano de obra, y en términos generales a incrementos en los precios que incidan en los costos que integran el valor de la oferta propuesta, debe la Administración asumir el mayor costo; sétimo, el contratante al celebrar el contrato persigue un beneficio, una utilidad, que se calcula, normalmente, no solo sobre la prestación que deberá realizar (suministro, obra o transportes, por ejemplo), sino también sobre el capital que ha de invertir en ello, de manera que al formalizarse la

relación, este acto le asegura la obtención del beneficio proyectado y si por razones sobrevinientes o imprevisibles, ese beneficio sufre un menoscabo, el contratista tiene el derecho a que el beneficio previsto sea restablecido, para que pueda lograr las ganancias razonables que habría obtenido de cumplirse con el contrato en las condiciones originarias". (Sala Constitucional, Voto 06432-98, de las 10:30 horas del 4 de setiembre de 1998).

203. Refrendo. Se aplica a los contratos de toda la Administración Pública.

"No llevan razón las representaciones de la Procuraduría y Contraloría General de la República al señalar que la Constitución Política -artículo 184 inciso 1)- únicamente sujeta al refrendo contralor a los contratos administrativos que celebren los órganos que integren el "Estado-persona" o "Estado-sujeto", conformado éste por los Poderes del Estado -Asamblea Legislativa, Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro respectivo) y el Poder Judicial-, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes; en tanto como se indicó en el Considerando III.- de esta sentencia, el artículo 182 constitucional es de aplicación para toda la Administración Pública, sin excepción alguna, al no distinguir la norma constitucional si se trata de una institución del gobierno central, institución autónoma, u órgano desconcentrado". (Sala Constitucional, Voto 05947-98, de las 14:32 horas del 19 de agosto de 1998).

204. Refrendo. Competencia. Concepto. Otros.

"Al constituirse en un principio esencial –y, además, constitucional- de la contratación administrativa el sistema de control ejercido directa y exclusivamente por la Contraloría General de la República, órgano constitucional encargado de la vigilancia de la hacienda pública, es que con anterioridad, este Tribunal Constitucional determinó la competencia en esta materia a dicho órgano, para que diseñara los diversos mecanismos para efectuarl el control –o refrendo- de la contratación administrativa. De este modo, en sentencia número 9524-99, de las nueve horas seis minutos del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ante consulta de la propia Contraloría sobre la competencia de ese órgano para dictar directrices en esa materia, señaló: / "III.- DEL REFRENDO EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA COMO COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ÓRGANO CONTRALOR CONSTITUCIONAL. Quedó claro en la sentencia recurrida –número 05947-98, de las catorce horas treinta y dos minutos del diecinueve de agosto de mil novecientos noventa y ocho-, que el refrendo de la contratación administrativa a cargo de la Contraloría General de la República es de aplicación a toda la administración pública, con lo que se incluye no sólo a los órganos que se financian con el plan de gastos de la Administración Central, sea la Asamblea Legislativa, Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro respectivo), el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, sino también a los órganos descentralizados y desconcentrados de la Administración Pública, con lo que se hace extensivo a los bancos que conforman el sistema bancario nacional. Dos son los principios constitucionales que dan fundamento a esta posición: el artículo 182 de la Constitución Política, establece que los principios constitucionales que orientan la contratación administrativa son de aplicación para toda la Administración Pública, sin excepción alguna, al no distinguir la norma constitucional si se trata de una institución del gobierno central, institución autónoma u órgano desconcentrado; y del artículo 184 constitucional deriva el principio rector del control de la contratación administrativa realizado directa y exclusivamente por el órgano constitucionalmente encargado de la vigilancia y fiscalización de la hacienda pública. Es función esencial de la Contraloría General de la República la fiscalización de la hacienda pública, por mandato constitucional –artículo 183 constitucional-, pudiendo realizar esta función a través de diversas modalidades de control, sea el refrendo y otros medios, como el auditoraje o las inspecciones, o la misma apelación o la intervención a posteriori. En este sentido, debe tenerse en cuenta que así como la norma constitucional refiere a la legislación ordinaria para que ésta establezca las diversas modalidades de la contratación administrativa, en razón de su monto, configurándose así, la licitación pública, la licitación privada, contratación directa, y remate con procedimiento alterno, según la clasificación dada por la Ley de la Administración Financiera de la República, número 1279, de dos de mayo de mil novecientos cincuenta y uno derogada por la Ley de la Contratación Administrativa, número 7494, de dos de mayo de mil novecientos noventa y cinco, adicionada y reformada por Ley número 7612, de veintidós de julio de mil novecientos noventa y

seis, que establece la siguiente clasificación: licitación pública, licitación por registro, licitación restringida, remate y contratación directa; así, es competencia exclusiva de la Contraloría General de la República, el diseñar diversos mecanismos y modos para efectuar el control de la contratación administrativa, en razón del monto, la materia y la institución pública que realice la contratación, conforme a los principios que la propia Constitución Política da, y obviamente dentro del marco legal que le confiere su propia Ley Orgánica. Por ello, resulta acertada la afirmación del representante de la Contraloría General de la República en su gestión, al considerar que es constitucionalmente posible que en atención a la naturaleza, objeto y cuantía de la contratación de que se trate, éste órgano establezca condiciones razonables y proporcionadas a la facultad que el artículo 184 constitucional le otorga para refrendar los contratos del Estado, con miras a no crear mecanismos que afecten una expedita gestión administrativa, y en atención al interés público; toda vez que el refrendo debe entenderse como parte de las atribuciones de fiscalización de la hacienda pública que le corresponde en exclusiva a la Contraloría, para cuyo ejercicio posee absoluta independencia funcional y administrativa, en virtud de lo dispuesto en el propio artículo 183 de la Carta Fundamental, motivo por el cual puede definir los alcances, mecanismos y procedimientos de fiscalización superior, incluso frente al legislador, si éste afecta su independencia, según se anotó con anterioridad en la sentencia número 00998-98." / IV.- CONCLUSIÓN. En virtud de lo anterior, y con fundamento en la jurisprudencia citada, es que el reglamento impugnado es conforme al orden constitucional, únicamente en cuanto al análisis realizado en esta ocasión, sea la de la competencia del órgano que lo dictó, toda vez que es en ese cuerpo normativo, determina los mecanismos para verificar el control de la contratación administrativa, que son de carácter general, porque tienen plena aplicación en todo el sector público, según se anotó anteriormente. Por al no existir motivos para variar de criterio, ni razones de interés público que justifiquen reconsiderar la cuestión, es que lo procedente es rechazar por el fondo la acción, al tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional". (Sala Constitucional, Voto 2000-3027, de las 9:03 del 14 de abril del dos mil).

205. **Refrendo contralor. Contratos administrativos.**

"La figura dogmática del refrendo otorgado por la Contraloría General de la República, en su función esencial de auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública (artículo 183 de la Constitución Política), se encuentra prevista a nivel constitucional. En efecto, el ordinal 184, inciso 1°, de la Constitución Política, al señalar las competencias constitucionales de ese órgano de fiscalización superior indica, en lo conducente, que *"(...) No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella"*. El referendo es una manifestación específica de la figura dogmática de la aprobación, por lo que comparte las características de ese instituto en el sentido de fungir como un requisito de eficacia que se produce, desde una perspectiva temporal, ex post a la adopción del acto fiscalizado, siendo, para el caso particular, el acto administrativo bilateral o plurilateral en que se traduce un contrato administrativo. El refrendo, constituye, también, una expresión jurídica particular de la denominada tutela administrativa o de la dirección intersubjetiva que es propia de un Estado centralizado o unitario como el Costarricense que ejerce el ente público mayor (Estado), respecto de los entes menores o descentralizados (funcionalmente, territorialmente o corporativamente) y, más concretamente, de un control sobre los actos que realicen éstos. A través del refrendo, la Contraloría General de la República ejerce una fiscalización o control sobre los actos de los sujetos pasivos que puedan comprometer la Hacienda Pública o los presupuestos públicos, como una forma de garantizar la corrección, transparencia y legalidad de los egresos en que puedan incurrir. Para el caso de los contratos administrativos, el referendo se produce después de dictado el acto de adjudicación o de la etapa de perfección del contrato, esto es, cuando el mismo resulta válido por ser sustancialmente conforme con el ordenamiento jurídico, de modo que la Contraloría General de la República a través de esa figura examina y verifica que el clausulado del contrato debidamente formalizado se ajuste al bloque de legalidad, esto es, al cartel de la licitación que es la regulación o normativa específica del contrato respectivo, la oferta formulada, la Ley de la Contratación Administrativa y su reglamento y, en general, con el resto del ordenamiento jurídico administrativo. El propósito o fin esencial del

refrendo es evitar que las obligaciones contraídas por las administraciones públicas en los contratos administrativos, debidamente asentadas o formalizadas, se contrapongan al ordenamiento jurídico administrativo y que, por consiguiente, se produzca una incorrección o ilegalidad en la disposición de los fondos públicos. De modo que a través de la improbación del contrato la Contraloría General de la República debe señalarle a la Administración activa los defectos que deben ser subsanados, enmendados o corregidos para obtener el respectivo refrendo. A través de esta herramienta de tutela administrativa la Contraloría General de la República no puede anular de forma oblicua o indirecta el acto de adjudicación y un contrato administrativo, primero por cuanto tales potestades de anulación, rescisión o resolución debe ejercerlas, naturalmente, la propia administración activa y no la de control, puesto que, es la primera la que dictó el acto de adjudicación y formalizó el contrato con el co-contratante. De proceder de tal forma la Contraloría General de la República incurriría en los claros vicios de exceso y desviación de poder, este último consagrado en el texto constitucional (artículo 49 de la Constitución), puesto que, estaría rebasando sus competencias o atribuciones y utilizaría potestades administrativas para fines distintos de los propuestos o supuestos en el propio texto constitucional. Desde luego, que la situación resulta ser diferente cuando la Contraloría General de la República, como contralor jerárquico impropio, conoce y resuelve, antes del momento en que se produce el refrendo, del recurso de apelación contra el acto de adjudicación, puesto que, en esta hipótesis se encuentra normativamente habilitada para anular el acto de adjudicación". (Sala Constitucional, voto 14421-2004 de las 11:00 horas del 17 de diciembre del 2004).

REGIMEN DE IMPUGNACIÓN.

206. Régimen de impugnación. Audiencia final.

"La audiencia final es una etapa meramente conclusiva, en la que no pueden invocarse nuevos argumentos o elementos probatorios que tengan la virtud de variar la decisión final que pudiera adoptarse con base en los términos en que inicialmente fue planteado el recurso, y en este sentido, no puede decirse que se haya producido una lesión a su derecho de defensa y a debido proceso. Igualmente, por esa razón la actuación cuestionada no entraña un trato discriminatorio en cuanto al derecho de recurrir el acto de adjudicación, que es la finalidad del recurso previsto por el ordenamiento en materia de contratación administrativa. En consecuencia, la omisión en que incurrió la Contraloría en orden a la notificación de la audiencia final, si se apartó de las disposiciones del Reglamento General de Contratación Administrativa, ciertamente podría perfilarse como una infracción al principio de legalidad. Sin embargo, este Tribunal se ha pronunciado en forma reiterada en el sentido de que en la vía de amparo esta infracción se puede tutelar únicamente cuando a su vez implique la violación a algún otro derecho o garantía fundamental". (Sala Constitucional, Voto 04142-00 de las 16:05 horas del 16 de mayo de 2000).

207. Régimen de impugnación. Jurisdicción ordinaria.

"En el presente caso, si bien el recurrente insiste en una violación en perjuicio de la amparada, de los principios constitucionales que informan la contratación administrativa, por parte de la Contraloría General de la República, ciertamente que asistimos —de nuevo— a una discrepancia sobre la interpretación y aplicación, en concreto, de esos principios. De tal manera, tal y como lo ha expresado la reiterada jurisprudencia constitucional, resulta imposible a la Sala convertirse en jerarca de la Contraloría General de la República en cada caso que se presente. Ha de tenerse presente, de toda forma, que no se trata tampoco de una interpretación o aplicación que pudiera calificarse como manifiestamente arbitraria, sino que, como se informa a la Sala sobre el particular, lo que sucedió fue que tanto la administración, como la Contraloría, al momento de elegir la oferta más favorable, tomaron en cuenta y evaluaron la capacidad financiera de los participantes, a la par de otros requisitos de carácter legal y técnico, tomando el pliego de condiciones como un todo. Si con ello efectivamente, las citadas autoridades se apartaron de lo estipulado por el propio cartel, y las consecuencias que consecuentemente han de darse, es materia que no corresponde analizarse en la sede del amparo, que es excepcional, procesal y materialmente hablando." (Sala Constitucional, Voto 5337-2001 de las 16:17 horas del 19 de junio del 2001).

208. Régimen de impugnación. Competencia de la CGR y tribunales ordinarios.

"La Sala ha expuesto en varios de sus pronunciamientos (ver, por ejemplo, las resoluciones No.2110-94 y No.2251-94) que las

anomalías o irregularidades que se aleguen en contra del cartel de un procedimiento licitatorio son aspectos de legalidad que deben ser analizados a través de los mecanismos previstos en el procedimiento, al no ser materia propia de la jurisdicción constitucional. El trámite del recurso de objeción al cartel regulado en la cláusula 2.10 del pliego de condiciones así como en los artículos 81, 82, y de la Ley de Contratación Administrativa y 87, 88 y 89 Reglamento General de la citada ley, es el establecido en vía administrativa para reclamar las irregularidades que el recurrente impugna en este amparo. En consecuencia tanto en el cartel, como en el ordenamiento jurídico se regula el procedimiento de recurso de objeción al cartel mediante el cual cualquier interesado en el concurso puede recurrir el pliego de condiciones porque considere que contiene vicios de procedimiento o por estimar que sus estipulaciones limitan ilegítimamente la libertad de concurrencia o el principio de igualdad de oportunidades. En todo caso, el acto adjudicatorio pudo ser atacado por el recurrente planteando los recursos de ley o finalmente interponiendo un proceso judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, no correspondiendo a la jurisdicción constitucional resolver estos aspectos. Según consta en las pruebas aportadas al expediente, así como del informe dado bajo la fe de juramento por la autoridad recurrida que el recurrente presentó una gestión de objeción al cartel ante la Contraloría General de la República, mismo que fue rechazado por extemporáneo." (Sala Constitucional, Voto 5767-99 de las 11:18 horas del 23 de julio de 1999).

209. Régimen de impugnación. Competencia de la CGR y tribunales ordinarios.

"La Sala estima que como en el presente caso de denuncia la forma en que ha sido valorado, tanto por la Contraloría General de la República como por la institución que promovió el concurso público, un requisito del cartel, el asunto, por su naturaleza, es de mera legalidad, y el recurrente puede acudir a plantear sus reproches al Contencioso Administrativo Especial —en razón de la materia—, sin que la Sala advierta que en el presente caso exista alguna vulneración directa al Derecho de la Constitución. Admitir en esta vía la discusión que presenta la amparada terminaría por convertir el Tribunal Constitucional en contralor de todos los concursos que se promuevan en el país, en detrimento de las competencias legales y constitucionales de los Tribunales contenciosos administrativos en esta materia (artículo 49 de la Constitución Política)." (Sala Constitucional, Voto 5931-99 de las 8:45 horas del 30 de julio de 1999).

210. Régimen de impugnación. Competencia de la CGR y tribunales ordinarios.

"ÚNICO.- En realidad, el presente recurso tiende, según la propia manifestación del recurrente, a que este tribunal impida que se adjudique la licitación pública que origina este asunto, dada la presunta posición de ventaja que tiene una de las empresas oferentes, y a que se impida la ejecución del contrato administrativo resultante de esa licitación, por la posibilidad de que su ejecución atenta contra la integridad ecológica de la Zona Protectora del Cerro La Carpintera y del Cerro Asilo. El procedimiento licitatorio, de acuerdo con el recurrente, no ha concluido, y aún no hay un acto adjudicatorio. El recurso combate, de manera específica, la oferta de una de las empresas participantes. Pero lo atinente a la oferta y a la eventual adjudicación, son materia de legalidad ordinaria que no cabe ventilar en esta jurisdicción..." (Sala Constitucional, Voto 2000-02810 de las 16:57 horas del 28 de marzo de 2000).

211. Régimen de impugnación. Contrato. Competencia de la CGR y tribunales ordinarios.

"Del memorial de interposición, no se puede desprender que con la actuación alegada como arbitraria por el recurrente, se haya violado derecho fundamental alguno a la amparada, puesto que todas sus manifestaciones tienden a demostrar una situación de ilegalidad en torno a un contrato de servicios suscrito entre las municipalidades recurridas y la empresa WPP Continental de Costa Rica. Con respecto a lo anterior, es menester indicarle al petente que la declaratoria de ilegalidad de un contrato o de actos derivados de contratos suscritos entre los órganos de la Administración y los particulares, corresponde en forma exclusiva a la Contraloría General de la República, como órgano fiscalizador de la Hacienda Pública que es, según lo establece el artículo 183 y 184 inciso 1) de la Constitución Política. De tal forma que será al ente Contralor a quien le corresponderá determinar la legalidad o no de la contratación suscrita por las municipalidades recurridas, y de existir irregularidades, establecer las responsabilidades del caso. Ello es así, por cuanto este Tribunal carece de competencia material y funcional para decidir sobre este tipo de asuntos. ... será en las vías que legalmente se encuentran previstas para este tipo de omisiones e incumplimientos, donde se deberá

discutir si la Contraloría General de la República ha incurrido o no en las faltas que el recurrente indica en su escrito de interposición". (Sala Constitucional, Voto 2000-03845 de las 10:30 horas del 9 de mayo de 2000).

OTROS.

212. Refrendo de facturas de pago. No cabe interpretación restrictiva sobre procedencia del pago de salarios caídos.

"No obstante la Contraloría General de la República se ha negado a autorizar el pago respectivo, en virtud de que interpreta que el derecho al pago de los salarios caídos surge únicamente a favor de los servidores que hayan cesado sus funciones con anterioridad al trece de noviembre de mil novecientos noventa y cinco. La resolución 057-96 declara un derecho subjetivo en favor de la recurrente, acto declarativo que no puede ser dejado sin efecto, a menos que se den los presupuestos que contempla el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública o que el Estado acuda a la vía de la lesividad. En consecuencia, y de conformidad con lo expuesto en la sentencia 0230-I-98, la interpretación efectuada por la Contraloría General de la República resulta restrictiva y constituye un trato discriminatorio en perjuicio de los derechos constitucionales de la recurrente. En mérito de lo expuesto, procede declarar con lugar el recurso". (Cita de Sala Constitucional, Voto 00147-99 de las 14:33 horas del 12 de enero de 1999).

213. Sujetos privados. Improcedencia de ejecutar obligaciones públicas.

"La transferencia de 3,578,844.500 colones a la Fundación de Cooperación Estatal (FUCE), para el pago de incentivos a funcionarios públicos por concepto de movilidad laboral y reestructuraciones, así como gastos asociados con el cierre de instituciones públicas, reentrenamiento a funcionarios y gastos de divulgación y promoción, es un caso de traslado de fondos públicos a un ente privado para que este último satisfaga obligaciones del propio Estado que se originan en las relaciones ordinarias de empleo que éste mantiene con algunos de sus funcionarios, o atienda otros rubros que regularmente es el propio Estado el que debe atender y pagar de manera directa. La disposición implica sustituir el régimen de pago de obligaciones públicas determinadas, singulares y concretas, previsto en la Constitución Política, que atribuye esa competencia a la Tesorería Nacional, por otro diverso y especial que configura un supuesto excepcional no autorizado por ese texto fundamental." (Sala Constitucional, Voto 5399-95 de las 15:54 horas del 3 de octubre de 1995).

214. Legitimación. Interés difuso. Lesión individual y directa.

"Las acciones acumuladas se interpusieron directamente, sin el asunto previo requerido por el artículo 75 párrafo l de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, invocando los accionantes la titularidad de un interés difuso. Como bien dice el Procurador General de la República la legitimación descansa en estos casos en una de las causales de excepción contenida en el párrafo segundo del citado artículo 75, según el cual debe admitirse la acción directa cuando "por la naturaleza del asunto no existe lesión individual y directa". En efecto, se puede acudir directamente a esta vía cuando la disposición normativa que se impugna en una acción de inconstitucionalidad no está destinada a concretizarse en numerosos y diversos casos de aplicación que incidan directamente en la esfera jurídica de personas singulares, de modo que no pueden dar origen a reclamaciones en sede administrativa o jurisdiccional, a partir de las cuales cabe deducir acciones de inconstitucionalidad en su contra. En estos casos aplican los supuestos del segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de esta Jurisdicción y no es necesario el caso previo pendiente de resolución para plantear la acción de inconstitucionalidad. La legitimación directa que regula el párrafo segundo del artículo 75 es por interés difuso o colectivo, o se alude al supuesto en que "por la naturaleza del asunto no exista lesión individual o directa", sea el caso en que dada la naturaleza de la disposición impugnada no es posible obtener un supuesto justiciable de aplicación singular y concreto. En el presente asunto, por la índole de la materia, que trata sobre el aumento de los salarios que beneficia a los propios diputados que determinan el incremento, este Tribunal estima que la norma cuestionada no es susceptible de crear una lesión individual y directa que haga posible la existencia de un asunto base en sede judicial o en la fase de agotamiento de la vía administrativa, por lo que considera que los accionantes se encuentran legitimados para el planteamiento de esta gestión". (Sala Constitucional. Voto 2003-03488, de las 14:10 horas del 2 de mayo del 2003).

215. **Prescripción de derecho jubilatorio.**

"Es criterio de la Sala que la aplicación por parte de la Contraloría General de la República, de los artículos 869 y 870 del Código Civil para declarar la prescripción en el cobro del monto de las jubilaciones o pensiones a cargo del Estado, no resulta conforme con el Derecho de la Constitución. Esta normativa, inserta en el Título VI, De la Prescripción, y en el Libro III, denominado De las Obligaciones del Código Civil, promulgado el 26 de abril de 1886, no puede ser adecuada para la regulación de obligaciones de contenido, esencialmente social, según la transformación introducida en la Constitución Política de 1871, mediante la inserción del Capítulo de las Garantías Sociales en las legislaturas de 1942 y 1943, legislación que luego fue confirmada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Pretender aplicar normativa de corte eminentemente liberal, para resolver las obligaciones sociales a cargo del Estado, implicaría igualar con ellas las relaciones privadas entre los particulares y, consecuentemente, aplicando una normativa que nació bajo una coyuntura distinta a las actuales concepciones, sobre todo si modernamente, el Estado, debe asumir un papel activo en el aseguramiento del entorno de vida adecuado para las personas. Es en el ámbito de esta nueva concepción del papel del Estado para organizar a la sociedad, que nacen los derechos de la segunda generación y con ellos el derecho de la persona a percibir una pensión, siempre que se cumplan determinadas exigencias formales. Es desde esta nueva perspectiva que la Constitución Política establece en el artículo 73 la creación de los seguros sociales en beneficio de los trabajadores a fin de protegerlos contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine, estableciendo luego en el artículo 74, que éste y todos los sociales, son derechos irrenunciables, y por lo tanto, imprescriptibles, como en tantas ocasiones lo ha sostenido esta Sala." (Sala Constitucional, Voto 01584-99, de las 17:39 horas del 3 de marzo de 1999).

216. Régimen de empleo publico.

"XI En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos. Obviamente, la declaración contenida en esta sentencia abarca la relación de empleo que se da entre la administración (o mejor, administraciones) pública y sus servidores, más en aquellos sectores en que hay una regulación (racional) que remita a un régimen privado de empleo, la solución debe ser diferente. En esos casos, se daría un sometimiento a los procedimientos de arbitraje, pero con ciertas limitaciones, tales como que en ellos no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, por lo que incluso en estos casos no procederían decisiones (laudos) en conciencia, ni tribunales formados por sujetos no abogados..." (Sala Constitucional, Voto 1696-92, de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992).

217. Acto administrativo. Regulaciones.

"IV.- PRINCIPIO DE INTERDICCION DE LA ARBITRARIEDAD, RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. La regulación de los elementos constitutivos de carácter sustancial objetivos (motivo, contenido y fin) o subjetivos (competencia, legitimación e investidura) y formales (procedimiento y motivación) del acto administrativo, tienen por objeto racionalizar la función o conducta administrativa y, sobre todo, dotarla de logicidad (sic) o razonabilidad, evitando que las administraciones públicas sorprendan a los administrados con actos contradictorios, absurdos, desproporcionados o irracionales. Un aspecto de primer orden en todo acto administrativo es la proporcionalidad en sentido estricto entre los medios empleados por la administración pública respectiva y los fines que se pretenden lograr con éste, así como la idoneidad o necesidad de su contenido y, desde luego, cuando resulta aflictivo o de gravamen, la ponderación de su intervención o impacto mínimo. Precisamente por lo anterior, ha surgido en el Derecho Constitucional contemporáneo, como uno de los principios rectores de la función administrativa el de la interdicción de la arbitrariedad, de acuerdo con el cual la conducta administrativa debe ser suficientemente coherente y razonablemente sustentada en el bloque de legalidad, de modo que

se baste y explique por sí misma. En nuestro ordenamiento jurídico constitucional tal principio dimana de lo establecido en la primera parte del artículo 11 de la Constitución Política al preceptuar que *"Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella (...)"*. No sobra, por lo demás, advertir, que la arbitrariedad no debe ser confundida con la discrecionalidad administrativa, esto es, con la posibilidad que tiene todo ente u órgano público de escoger entre varias opciones o soluciones (contenido), todas igualmente justas, ante el planteamiento de una necesidad determinada (motivo) y el uso de conceptos jurídicos indeterminados para atender un problema (motivo) los cuales suponen un margen de apreciación positiva y negativa y un halo de incertidumbre, pero que, en último término, admiten una única solución justa". (Sala Constitucional, voto 14421-2004 de las 11:00 horas del 17 de diciembre del 2004).

218. Legitimación. Interés colectivo, difuso.

"... como se señaló en la sentencia número 03705-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres: "La legislación actual ha dado a la Jurisdicción Constitucional un nuevo sentido con el reconocimiento, si no expreso por lo menos inequívoco, de que el derecho de la Constitución es, además de supremo, de orden público esencial, y de que una legitimación mucho más abierta y flexible es necesaria para asociar a los ciudadanos al interés del propio Estado de Derecho de fiscalizar y, en su caso, restablecer su propia juridicidad. Ese concepto de "intereses difusos" tiene por objeto recoger una forma de legitimación, la que en los últimos tiempos se ha venido abriendo paso, especialmente en el ámbito del derecho administrativo, como último ensanchamiento, novedoso pero necesario, de los medios de que se vale el Estado de Derecho para asociar a los administrados en el interés público de fiscalizar su propia legalidad; pero, sobre todo, en el derecho constitucional, como garantía suprema que es de ese mismo Estado de Derecho, de la democracia, de la libertad y derechos fundamentales de la persona humana. Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra Ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tampoco tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificadas o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos o que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata, entonces, de intereses individuales, pero, a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende, reciben un beneficio o un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos de personas que se encuentran en determinadas situaciones y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter." / Y en este mismo sentido, tampoco puede considerarse que exista un interés corporativo, dado que el accionante no actúa con una representación corporativa, ni en representación de los intereses de los miembros de ninguna asociación jurídicamente organizada, sino en su condición personal, y motivado en la supuesta situación de desigualdad que crea la norma impugnada, motivo por el cual, la acción debe rechazarse de plano en los términos del párrafo primero del artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en relación con el 75 ibídem, por falta de legitimación del accionante. / En el caso en estudio, el accionante alega la existencia de un interés difuso, no obstante, la Sala ha rechazado reiteradamente la tesis de que la sola consideración particular de la inconstitucionalidad de una disposición normativa legitima a una persona para interponer una acción sin requerir la existencia de un asunto pendiente. Además, no se ha admitido la tesis de que se permite la acción popular en esta materia, entendida como "...la posibilidad de accionar en esta vía, sin requerir del todo la vinculación con el asunto principal" y se ha exigido a los accionantes demostrar que se encuentra en alguna de las causales para la acción directa de inconstitucionalidad regladas en los párrafos segundo y tercero del artículo setenta y cinco de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, porque en esos casos, los afectados pueden a través del proceso o procedimientos previos, alegar la inconstitucionalidad de la norma. En el presente caso, puede interpretarse que cuando el accionante hace mención a los derechos que atañen a la colectividad en su conjunto, se refiere a la colectividad nacional pues este supuesto equivaldría a aceptar y reconocer una acción popular no regulada en nuestra legislación. En el caso que nos ocupa, no es posible definir un grupo

de personas o colectividad que conformen una unidad de intereses, oficios o vecindades, a quienes se les pudiera considerar como una colectividad, y si eventualmente la norma cuestionada causara alguna lesión, está -como ya se dijo-, sería claramente individualizable en una persona física, quién podría ejercer sus derechos en la forma expuesta supra. Por esta razón y estimando que la parte no alegó en su momento, estar legitimado para accionar en forma directa, ni la supuesta violación de la potestad reglamentaria y del principio de reserva de ley en la creación de los Tribunales Administrativos no ampara una legitimación con base en intereses difusos, así como tampoco el accionante no precisa la inconstitucionalidad del Reglamento o la relación que existe con la eventual lesión o beneficio de la inconstitucionalidad, fue que se le hizo la prevención que se dejó de cumplir, incumplimiento que inevitablemente conlleva la denegatoria de trámite, por disposición expresa de ley.- / De manera que la legitimación que señala el accionante como fundamento, que es en defensa de la Constitución Política y de todos los costarricenses, no puede en modo alguno, constituir un asunto pendiente ni un interés difuso, en los términos de los artículos 75 y 79 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, aunado que la acción resulta inadmisible, lo cual no puede tenerse como una invocación de inconstitucionalidad a efectos de sustentar una acción de inconstitucionalidad". (Sala Constitucional, Voto 2002-07581, de las 14:34 horas del 31 de julio del 2002).

219. Administración Pública. Transparencia y publicidad administrativa.

"En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes públicos- están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política). Bajo esta inteligencia, el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes. Existen diversos mecanismos para alcanzar mayores niveles de transparencia administrativa en un ordenamiento jurídico determinado, tales como la motivación de los actos administrativos, las formas de su comunicación –publicación y notificación-, el trámite de información pública para la elaboración de los reglamentos y los planes reguladores, la participación en el procedimiento administrativo, los procedimientos de contratación administrativa, etc., sin embargo, una de las herramientas más preciosas para el logro de ese objetivo lo constituye el derecho de acceso a la información administrativa". (Sala Constitucional, Voto 2003-02120, de las 13:30 horas del 14 de marzo del 2003).

220. Administración Pública. Acceso a la información administrativa.

"El ordinal 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los "departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público", derecho fundamental que en la doctrina se ha denominado derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, sin embargo, la denominación más acertada es la de derecho de acceso a la información administrativa, puesto que, el acceso a los soportes materiales o virtuales de las administraciones públicas es el instrumento o mecanismo para alcanzar el fin propuesto que consiste en que los administrados se impongan de la información que detentan aquéllas. Es menester indicar que no siempre la información administrativa de interés público que busca un administrado se encuentra en un expediente, archivo o registro administrativo. El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este

modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes. El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. Así, la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión y manejo de los asuntos públicos resulta inconcebible si no se cuenta con un bagaje importante de información acerca de las competencias y servicios administrativos, de la misma forma, el principio democrático se ve fortalecido cuando las diversas fuerzas y grupos sociales, económicos y políticos participan activa e informadamente en la formación y ejecución de la voluntad pública. Finalmente, el derecho de acceso a la información administrativa es una herramienta indispensable, como otras tantas, para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas. El contenido del derecho de acceso a la información administrativa es verdaderamente amplio y se compone de un haz de facultades en cabeza de la persona que lo ejerce tales como las siguientes: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados –bases de datos ficheros-; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos". (Sala Constitucional, Voto 2003-02120, de las 13:30 horas del 14 de marzo del 2003).

221. Administración Pública. Tipología del derecho de acceso a la información administrativa.

"Se puede distinguir con claridad meridiana entre el derecho de acceso a la información administrativa (a) ad extra –fuera- y (b) ad intra –dentro- de un procedimiento administrativo. El primero se otorga a cualquier persona o administrado interesado en acceder una información administrativa determinada –uti universi- y el segundo, únicamente, a las partes interesadas en un procedimiento administrativo concreto y específico –uti singuli-. Este derecho se encuentra normado en la Ley General de la Administración Pública en su Capítulo Sexto intitulado "Del acceso al expediente y sus piezas", Título Tercero del Libro Segundo en los artículos 272 a 274. El numeral 30 de la Constitución Política, evidentemente, se refiere al derecho de acceso ad extra, puesto que, es absolutamente independiente de la existencia de un procedimiento administrativo. Este derecho no ha sido desarrollado legislativamente de forma sistemática y coherente, lo cual constituye una seria y grave laguna de nuestro ordenamiento jurídico que se ha prolongado en el tiempo por más de cincuenta años desde la vigencia del texto constitucional. La regulación de este derecho ha sido fragmentada y sectorial, así, a título de ejemplo, la Ley del Sistema Nacional de Archivos No. 7202 del 24 de octubre de 1990, lo norma respecto de los documentos con valor científico y cultural de los entes y órganos públicos –sujetos pasivos- que conforman el Sistema Nacional de Archivos (Poderes Legislativo, Judicial, Ejecutivo y demás entes públicos con personalidad jurídica, así como los depositados en los archivos privados y particulares sometidos a las previsiones de ese cuerpo legal)". (Sala Constitucional, Voto 2003-02120, de las 13:30 horas del 14 de marzo del 2003).

222. Administración Pública. Sujetos del acceso a la información administrativa.

"El sujeto activo del derecho consagrado en el artículo 30 de la Carta Magna lo es toda persona o todo administrado, por lo que el propósito del constituyente fue reducir a su mínima expresión el secreto administrativo y ampliar la transparencia y publicidad administrativas. Independientemente de lo anterior, el texto constitucional prevé, también, un acceso institucional privilegiado a la información administrativa como, por ejemplo, del que gozan las comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa (artículo 121, inciso 23, de la Constitución Política) para el ejercicio de su control político. Debe advertirse que el acceso institucional privilegiado es regulado por el ordenamiento infraconstitucional para otras hipótesis tales como la Contraloría General de la República (artículos 13 de la Ley Orgánica No. 7428 del 26 de agosto de 1994; 20, párrafo 2º, de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, No. 6872 del 17 de junio de 1983 y sus reformas), la Defensoría de los Habitantes (artículo 12, párrafo 2º, de la Ley No. 7319 del 17 de noviembre de 1992 y sus reformas), las comisiones para Promover la Competencia y Nacional del Consumidor (artículo

64 de la Ley No. 7274 del 20 de diciembre de 1994), la administración tributaria (artículos 105, 106, y 107 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios), etc.. En lo tocante a los sujetos pasivos del derecho de acceso a la información administrativa, debe tomarse en consideración que el numeral 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los "departamentos administrativos", con lo que serán sujetos pasivos todos los entes públicos y sus órganos, tanto de la Administración Central –Estado o ente público mayor- como de la Administración Descentralizada institucional o por servicios –la mayoría de las instituciones autónomas-, territorial –municipalidades- y corporativa –colegios profesionales, corporaciones productivas o industriales como la Liga Agroindustrial de la Caña de Azúcar, el Instituto del Café, la Junta del Tabaco, la Corporación Arrocera, las Corporaciones Ganadera y Hortícola Nacional, etc.-. El derecho de acceso debe hacerse extensivo, pasivamente, a las empresas públicas que asuman formas de organización colectivas del derecho privado a través de las cuales alguna administración pública ejerce una actividad empresarial, industrial o comercial e interviene en la economía y el mercado, tales como la Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima (RECOPE), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz Sociedad Anónima (CNFL), Radiográfica de Costa Rica Sociedad Anónima (RACSA), Correos de Costa Rica Sociedad Anónima, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia Sociedad Anónima (EPSH), etc., sobre todo, cuando poseen información de interés público. Por último, las personas privadas que ejercen de forma permanente o transitoria una potestad o competencia pública en virtud de habilitación legal o contractual (munera pubblica), tales como los concesionarios de servicios u obras públicas, los gestores interesados, los notarios, contadores públicos, ingenieros, arquitectos, topógrafos, etc. pueden, eventualmente, convertirse en sujetos pasivos cuando manejan o poseen información –documentos- de un claro interés público". (Sala Constitucional, Voto 2003-02120, de las 13:30 horas del 14 de marzo del 2003).

223. Administración Pública. Objeto del derecho de acceso a la información administrativa.

"El texto constitucional en su numeral 30 se refiere al libre acceso a los "departamentos administrativos", siendo que el acceso irrestricto a las instalaciones físicas de las dependencias u oficinas administrativas sería inútil e insuficiente para lograr el fin de tener administrados informados y conocedores de la gestión administrativa. Consecuentemente, una hermenéutica finalista o axiológica de la norma constitucional, debe conducir a concluir que los administrados o las personas pueden acceder cualquier información en poder de los respectivos entes y órganos públicos, independientemente, de su soporte, sea documental –expedientes, registros, archivos, ficheros-, electrónico o informático –bases de datos, expedientes electrónicos, ficheros automatizados, disquetes, discos compactos-, audiovisual, magnetofónico, etc...". (Sala Constitucional, Voto 2003-02120, de las 13:30 horas del 14 de marzo del 2003).

224. Administración Pública. Límites intrínsicos y extrínsecos del derecho de acceso a la información administrativa.

"En lo relativo a los límites intrínsecos al contenido esencial del derecho de acceso a la información administrativa, tenemos, los siguientes: 1) El fin del derecho es la "información sobre asuntos de interés público", de modo que cuando la información administrativa que se busca no versa sobre un extremo de tal naturaleza el derecho se ve enervado y no se puede acceder. 2) El segundo límite está constituido por lo establecido en el párrafo 2º del ordinal 30 constitucional al estipularse "Quedan a salvo los secretos de Estado". El secreto de Estado como un límite al derecho de acceso a la información administrativa es reserva de ley (artículo 19, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), empero, han transcurrido más de cincuenta años desde la vigencia de la Constitución y todavía persiste la omisión legislativa en el dictado de una ley de secretos de estado y materias clasificadas. Esta laguna legislativa, obviamente, ha provocado una grave incertidumbre y ha propiciado la costumbre contra legem del Poder Ejecutivo de calificar, por vía de decreto ejecutivo, de forma puntual y coyuntural, algunas materias como reservadas o clasificadas por constituir, a su entender, secreto de Estado. Tocante el ámbito, extensión y alcances del secreto de Estado, la doctrina es pacífica en aceptar que comprende aspecto tales como la seguridad nacional (interna o externa), la defensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre éste y el resto de los sujetos del Derecho Internacional Público (vid. artículo 284 del Código Penal, al tipificar el delito de "revelación de secretos"). No

resulta ocioso distinguir entre el secreto por razones objetivas y materiales (ratione materia), referido a los tres aspectos anteriormente indicados (seguridad, defensa nacionales y relaciones exteriores) y el secreto impuesto a los funcionarios o servidores públicos (ratione personae) quienes por motivo del ejercicio de sus funciones conocen cierto tipo de información, respecto de la cual deben guardar un deber de sigilo y reserva (vid. artículo 337 del Código Penal al tipificar y sancionar el delito de "divulgación de secretos). El secreto de Estado se encuentra regulado en el bloque de legalidad de forma desarticulada, dispersa e imprecisa (v. gr. Ley General de Policía No. 7410 del 26 de mayo de 1994, al calificar de confidenciales y, eventualmente, declarables secreto de Estado por el Presidente de la República los informes y documentos de la Dirección de Seguridad del Estado –artículo 16-; la Ley General de Aviación Civil respecto de algunos acuerdos del Consejo Técnico de Aviación Civil –artículo 303-, etc.). El secreto de Estado en cuanto constituye una excepción a los principios o valores constitucionales de la transparencia y la publicidad de los poderes públicos y su gestión debe ser interpretado y aplicado, en todo momento, de forma restrictiva. En lo concerniente a las limitaciones o límites extrínsecos del derecho de acceso a la información administrativa tenemos los siguientes: 1) El artículo 28 de la Constitución Política establece como límite extrínseco del cualquier derecho la moral y el orden público. 2) El artículo 24 de la Constitución Política le garantiza a todas las personas una esfera de intimidad intangible para el resto de los sujetos de derecho, de tal forma que aquellos datos íntimos, sensibles o nominativos que un ente u órgano público ha recolectado, procesado y almacenado, por constar en sus archivos, registros y expedientes físicos o automatizados, no pueden ser accedidos por ninguna persona por suponer ello una intromisión o injerencia externa e inconstitucional. Obviamente, lo anterior resulta de mayor aplicación cuando el propio administrado ha puesto en conocimiento de una administración pública información confidencial, por ser requerida, con el propósito de obtener un resultado determinado o beneficio. En realidad esta limitación está íntimamente ligada al primer límite intrínseco indicado, puesto que, muy, probablemente, en tal supuesto la información pretendida no recae sobre asuntos de interés público sino privado. Íntimamente ligados a esta limitación se encuentran el secreto bancario, entendido como el deber impuesto a toda entidad de intermediación financiera de no revelar la información y los datos que posea de sus clientes por cualquier operación bancaria o contrato bancario que haya celebrado con éstos, sobre todo, en tratándose de las cuentas corrientes, ya que, el numeral 615 del Código de Comercio lo consagra expresamente para esa hipótesis, y el secreto industrial, comercial o económico de las empresas acerca de determinadas ideas, productos o procedimientos industriales y de sus estados financieros, crediticios y tributarios. Habrá situaciones en que la información de un particular que posea un ente u órgano público puede tener, sobre todo articulada con la de otros particulares, una clara dimensión y vocación pública, circunstancias que deben ser progresiva y casuísticamente identificadas por este Tribunal Constitucional. 3) La averiguación de los delitos, cuando se trata de investigaciones criminales efectuadas por cuerpos policiales administrativos o judiciales, con el propósito de garantizar el acierto y éxito de la investigación y, ante todo, para respetar la presunción de inocencia, el honor y la intimidad de las personas involucradas". (Sala Constitucional, Voto 2003-02120, de las 13:30 horas del 14 de marzo del 2003).

