



Generemos confianza mediante el desempeño transparente y eficiente



17 de julio de 2006

AJ-TN-148-2006

Licenciado
José Adrián Vargas Barrantes
Tesorero Nacional
Ministerio de Hacienda
Presente

Ref.: Criterio Entidades Receptoras de Transferencias no cubiertas por el principio de caja única.

Estimado señor:

En relación con la consulta verbal realizada por su persona, referente a la posibilidad de que las entidades receptoras de transferencias que no se encuentran cubiertas por el principio de caja única mantengan sus recursos en la misma mientras éstos no se estén utilizando, esta Asesoría Jurídica se avocó a realizar el análisis para la emisión del criterio respectivo.

I. De la Ejecución de las Transferencias y el Gasto Público

En primera instancia debe señalarse que el gasto público, que por lo común supone una erogación en dinero, generalmente ha sido definido teniendo en cuenta los fines limitados del Estado según la doctrina clásica, caracterizándose en función de la naturaleza jurídica y actividad de las entidades administrativas.¹

Del párrafo de cita se desprende que el gasto público se define de conformidad con los límites del Estado, siendo estos límites los establecidos por las políticas presupuestarias, económicas y por la normativa definida para cada entidad destinataria de fondos públicos.

Toda partida presupuestaria asignada a una institución o entidad, independientemente de la naturaleza jurídica de la misma, tiene un fin específico, tanto es así que para poder asignar tales partidas, las entidades o instituciones deben justificar la finalidad y el uso que se le dará a su presupuesto. En ese mismo sentido Rubén Hernández Valle, manifiesta lo siguiente:

¹ Giullani Fonrouge Carlos M. **Derecho Financiero. Volumen I.** Tercera Edición. Ediciones Desalma Buenos Aires. 1984. Pág. 187.

“ En consecuencia, la función de la Ley de Presupuesto, tal y como se deriva de su desarrollo histórico y de la tradición legislativa y doctrinaria, no consiste simplemente en regular la actividad del Estado que tenga incidencia financiera, sino más bien en autorizar anualmente que se destinen los fondos para que el Gobierno pueda desarrollar las actividades preestablecidas por el ordenamiento vigente.”²

De la apreciación de Don Rubén Hernández Valle, se reitera que la finalidad principal de la ley de presupuesto es destinar los fondos públicos para el cumplimiento de la normativa vigente de cada entidad estatal.

El artículo 43 de la Ley N° 8131, "Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos", del 04 de setiembre del 2001, en adelante Ley N° 8131, establece:

“Artículo 43.- Ejecución de transferencia presupuestaria.

Los recursos que se asignen como transferencias presupuestarias, tanto a favor de sujetos de derecho público como derecho privado, se mantendrán en la caja única del Estado y serán girados a sus destinatarios conforme a la programación financiera que realice el Ministerio de Hacienda, con base en la programación que le presenten los respectivos destinatarios y la disponibilidad de recursos del Estado.”

Del artículo de marras se desprende que toda transferencia presupuestaria se debe mantener en la caja única del Estado y se girarán a los sujetos destinatarios según la programación financiera que presenten los mismos.

La idea medular radica en el hecho preponderante de ceñirse no sólo a la programación financiera que realice el Ministerio de Hacienda conforme al Presupuesto sino, que la misma esté ligada a la programación que presente el destinatario, conforme sus propias necesidades y en comunión con la disponibilidad de los recursos del Estado.

De lograrse armonizar esta situación, -la cual tiene asidero legal pues de la simple lectura del artículo 43 de Ley N° 8131, se desprende la intención del Legislador-; se estaría garantizando que tanto el Estado como el ente destinatario de los recursos ya sea público o privado, cumplan a cabalidad con

² Hernández Valle Rubén. **Instituciones de Derecho Público Costarricense**. -4 reimp de la 1. ed. San José, Costa Rica. Editorial Universidad Estatal a Distancia, 2000. Págs. 105 y 106.

sus obligaciones al disponer de los recursos en el tiempo preciso y con el fin para el cual están asignados los mismos.

Aunado a lo anterior se estaría procurando optimizar el manejo eficiente de los recursos públicos en pro del Estado, dándole un papel más activo y preponderante al principio de Caja Única, haciendo prevalecer las disposiciones generales³ que rigen el régimen económico financiero de la República y consecuentemente el interés público que rige el actuar de la Administración Pública.

II. De la Especificación del Gasto Público

En relación con el tema en estudio, Guilliani Founrouge, indica que como resultado de una prolongada lucha entre el parlamento y el poder ejecutivo, desarrollada durante el siglo XIX, llegase en Francia a la formulación del principio llamado “*specialité des crédits*” (specification en inglés) y que es más propio denominar de especificación de gastos, generalizándose pronto e incorporándose a las prácticas presupuestarias de casi todos los países.⁴ De la misma forma señala el autor de cita que en los últimos años se ha acentuado la tendencia hacia la adopción de normas limitativas del principio de “especificación”, considerando que el presupuesto no puede cumplir su finalidad orientadora o directiva de la economía en función de un simple plan o de un simple programa de acción.

En otras palabras, el presupuesto debe realizarse con base en una especificación precisa y exacta de los gastos y de la finalidad que cada sujeto destinatario de los fondos públicos deben presentar. Si se pueden identificar los gastos se pueden identificar los fines, los cuales no se pueden variar.

El compromiso de utilización de los fondos públicos, es un elemento sobre el cual debe hacerse mención en el presente análisis. Sobre este tema, Fonrouge también hace mención:

“(…) Puestos los fondos a disposición de los jefes de servicios administrativos, éstos se hallan en condiciones de llevar a efecto las

³ Para invocar el ámbito de aplicación de la ley de la Administración Financiera de la República, el artículo 1° párrafo segundo indica: “ Artículo1.-(...) También esta Ley se aplicará, en lo que concierna, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que haya sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos anteriores o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado. (...)”.Lo subrayado no corresponde al original.

⁴ Guillani Fonrouge Carlos M; ob. cit; págs.171 y 172.

previsiones presupuestarias, mediante la realización de las operaciones necesarias que, como es natural, importan erogaciones (adquisición de cosas o productos, contratación de obras, de personal, etc). Dispuesta la realización del gasto, su primera consecuencia es la operación llamada compromiso. (...)

(...) El compromiso produce el efecto de afectar o inmovilizar el importe respectivo, a fin de que no pueda utilizársele para fines distintos a los previstos en la institución presupuestaria; es una autolimitación (...)"⁵

El compromiso y obligación de utilizar los fondos públicos tal y como se señala en la doctrina supracitada, conlleva no sólo un impacto social sino también un impacto presupuestario, razón por la cual debe ser utilizado en aras de alcanzar los fines públicos instituidos en el ordenamiento jurídico.

III. Del Principio de Caja Única

En relación con el tema de la erogación de fondos públicos y el compromiso que tienen las entidades para ejecutar el fin para el cual fue dispuesto, se encuentra el principio de caja única, en el tanto de éste se deriva la normativa y las políticas concernientes a los pagos y a los montos que ingresan a las arcas del Estado.

Del artículo 185 de la Carta Magna se desprende la naturaleza constitucional y jurídica del principio de caja única:

"Artículo 185.- La tesorería nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a título de rentas o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales."

De la misma forma el artículo 66 de la Ley N° 8131, refuerza el principio constitucional de cita:

"Artículo 66.-Caja única

Todos los ingresos que perciba el Gobierno, entendido este como los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1° de esta Ley, cualquiera que sea la fuente, formarán parte de un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional. Para administrarlos, podrá disponer la apertura de una o varias cuentas en colones u otra

⁵ Giuliani Fonrouge Carlos M; ob.cit; págs. 221 y 222

moneda, en procura del mayor beneficio para la Hacienda Pública. Los recursos recaudados en virtud de las leyes especiales que determinen su destino, se depositarán en cuentas abiertas por la Tesorería Nacional en el Banco Central de Costa Rica. Estos recursos financiarán total o parcialmente, según lo disponga la ley respectiva, el presupuesto de gastos del ente responsable de la ejecución del gasto. La Tesorería Nacional girará los recursos a los órganos y entes, de conformidad con sus necesidades financieras según se establezca en la programación presupuestaria anual.” (Así reformado por el artículo 7 de la Ley N° 8299 de 22 de agosto del 2002, Ley de Reestructuración de la Deuda Pública)

Cabe recalcar que el artículo 127 inciso e); de la Ley 8131, deroga todas aquellas disposiciones legales que facultan a los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 de dicha ley a manejar fondos públicos:

“Artículo 127. Derogaciones

Deróganse las siguientes disposiciones legales:

(...)

e) Las disposiciones que otorguen a órganos de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 la facultad de manejar recursos financieros sin que estos ingresen a la caja única del Estado.

(...)”

Asimismo el reglamento a la Ley N° 8131, dispuso los controles que llevará la Tesorería Nacional como órgano responsable de la administración de la Caja Única. Debe mencionarse también que mediante el Decreto Ejecutivo N° 31527-H publicado en la Gaceta 242 del 16 de diciembre de 2003 se emitió el Reglamento de Caja Única de la Tesorería Nacional.

La Asesoría Jurídica de esta Tesorería Nacional, mediante reiterados oficios se ha avocado a analizar la razón de ser del principio de caja única; así mismo mediante oficio AJ-TN-080-2006, del 27 de marzo del presente año, se recalca que la jurisprudencia constitucional ha sido basta en desarrollar el tema de Caja Única y en reafirmar la función de la Tesorería Nacional en cuanto a la administración de la misma por la facultad constitucional y legal que le ha sido dada para centralizar la recaudación y pago de los ingresos de todas las oficinas y rentas nacionales o cualquier otro recurso que por cualquier motivo ingrese a las arcas nacionales. Así el oficio de cita indica:

”En lo que interesa, la Sala Constitucional se ha pronunciado:

“En todo caso, vale la ocasión para aclarar que el principio de unidad de caja es una manifestación contable del principio de universalidad, y que contrario a lo que se ha afirmado, sí tiene rango constitucional, sólo que se refiere a la obligación de que exista una sola caja pagadora del Estado, que es la Tesorería Nacional, lo cual implica a su vez, que todos los ingresos, aún cuando tengan un destino específico, deban ingresar a la universalidad, para ser pagados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución. Esta tesis ha prevalecido en la jurisprudencia de la Sala (...)” Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 4529-99 de las catorce horas cincuenta y siete minutos del quince de junio de mil novecientos noventa y nueve. Asimismo ver Votos-N° 4884-2002 del 22/05/2002, N° 10979-2000 del 12/12/2000, N° 5960-2002 del 14/ 06/2002, todos de la Sala Constitucional.”

En el mismo sentido indica el oficio AJ-TN-080-2006, de cita:

“ (...) la Sala Constitucional, la Procuraduría General de la República se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el tema de Caja Única, desplegando gran cantidad de jurisprudencia administrativa, en diversos puntos que han sido controversiales para los entes u órganos cubiertos por dicho principio; siendo uno de los de mayor trascendencia el de la pertenencia ineludible de los órganos que gozan de personalidad jurídica instrumental adscritas al Poder Ejecutivo dentro de la Administración Central, encontrándose cubiertos por el inciso a) del artículo 1 de la Ley N° 8131. (Ver en este sentido los dictámenes C-280-2002 y C-336-2003 entre otros).”

IV. De la Responsabilidad del Manejo de Fondos Públicos

Un tema a tratar en el presente análisis, es lo referente a la responsabilidad de las entidades receptoras en cuanto al manejo de fondos públicos.

Al respecto, el artículo 3 de la Ley N° 8422, “Ley de Enriquecimiento Ilícito”, del 06 de octubre del 2004, estipula la obligación que tiene todo funcionario público a realizar los actos que satisfagan el interés público:

“Artículo 3º- Deber de probidad.

El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al **identificar y atender las necesidades**

colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, **al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.**
(el subrayado y con negrita no corresponde al original)

Del artículo de marras se desprende que todo funcionario público se encuentra en la obligación de realizar sus funciones en respeto al interés público, entendiéndose éste último como la utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares.⁶ Para el análisis que nos interesa, se deben resaltar dos de las formas mediante las cuales los funcionarios deben ejercitar esta obligación:

1. Identificando y atendiendo las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes.
2. Administrando los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

Las consecuencias a la violación al deber de probidad instituido en el artículo anterior, se estipulan en el artículo 4 de la misma ley:

“ Artículo 4.- Violación al deber de probidad. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal.”

De ahí la importancia que toda institución procure tener presente que el aparato estatal es uno sólo y que su accionar produce efectos tanto a lo interno de su institución como a nivel de todo el sistema estatal.

⁶ Cabanellas de Torres Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edición Actualizada, Corregida y Aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Editorial Heliasta. 2001. Pág. 210.

V. Conclusiones

En conclusión y de conformidad con los fundamentos de derecho y la doctrina expuestos, se pueden sacar las siguientes conclusiones:

1. Toda transferencia presupuestaria, debe ejecutarse de conformidad con el fin para el cual fue dispuesta.
2. La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales, ésta como órgano constitucional competente de la administración de la Caja Única, debe respetar en todo momento la titularidad y el destino estipulado por ley de los fondos públicos de cada entidad receptora.
3. Considera esta Asesoría Jurídica, atinente solicitar a los entes receptores de transferencias presupuestarias, el que se atienda el artículo 43 de la Ley N° 8131 con todo lo que ella dispone, a efectos de que los recursos se mantengan en la Caja Única del Estado y sean girados conforme a la programación financiera que con antelación hayan presentado sus destinatarios.
4. Todo funcionario público se encuentra en la obligación de realizar sus funciones en respeto al interés público y a las necesidades colectivas prioritarias; administrando los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia.

Atentamente,

Licda. Mónica Padilla Cubero
Asesoría Jurídica
Tesorería Nacional

Licda. Yara Jiménez Fallas
Asesoría Jurídica
Tesorería Nacional

✉ MPC/YJF

📄 Lic. Marvin Durán E; Coordinador Asesoría Jurídica Tesorería Nacional.