



RESOLUCIÓN

MH-DM-RES-1022-2026

MINISTERIO DE HACIENDA. Al ser las doce horas del dos de setiembre del año dos mil veintiséis. **RESUELVE** este Despacho. **Recurso de Revocatoria, con Nulidad Concomitante y solicitud de Medida Cautelar provisionalísima.**

RESULTANDO

I. Antecedentes

Primero. Mediante oficio N.º MH-DM-OF-0721-2026 del 24 de junio de 2026, este Ministerio comunicó a ese Poder una meta global de contribución del Título 301 al ajuste del gasto del Gobierno Central por ₡27.076,3 millones, dejando íntegramente a ese Poder la determinación de las partidas correspondientes, por ser quien mejor conoce sus prioridades institucionales.

Segundo. Mediante oficio N.º SP-105-2026 del 2 de julio de 2026, esa Presidencia remitió el Presupuesto Extraordinario N.º 01-2026 (H-903-2026), aprobado por el Consejo Superior, por la suma de ₡13.220.670.985,00, que rebaja el presupuesto vigente de ese Poder en ₡11.608.009.695,00 e incorpora recursos no presupuestarios por ₡1.612.661.290,00.

Tercero. Mediante oficio N.º 10690 (DFOE-FIP-0296) del 13 de agosto de 2026, la Contraloría General de la República certificó una disminución de los ingresos corrientes del Gobierno Central por ₡373.390,8 millones —equivalente al **6,7% de los ingresos corrientes presupuestados**, que pasan de ₡5.590.390,8 millones a ₡5.217.000,0 millones, esto es, de un 10,4% a un 9,7% del PIB—, en los términos del artículo 179 de la Constitución Política y del artículo 38 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley N.º 8131 del 18 de setiembre de 2001).

Cuarto. Mediante oficio N.º MH-DM-OF-0901-2026 del 18 de agosto de 2026, este Despacho comunicó a ese Poder los términos del ajuste técnico complementario que este Ministerio se propone incorporar al proyecto de II Presupuesto Extraordinario y II Modificación Legislativa a la Ley N.º 10.836, por la suma de ₡23.721.780.305,00 sobre el Título 301.



Quinto. El 24 de agosto de 2026, esa Presidencia interpuso contra el oficio citado recurso de revocatoria, con nulidad concomitante y solicitud de medida cautelar provisionalísima, articulado en diez motivos.

II. Cuestión previa: naturaleza jurídica del oficio impugnado e improcedencia del recurso

1. El régimen impugnatorio de la LGAP presupone un acto administrativo. Los recursos ordinarios regulados en los artículos 342 y siguientes de la LGAP tienen por objeto actos dictados en ejercicio de la función administrativa, productores de efectos jurídicos frente a terceros. La determinación de si el oficio N.º MH-DM-OF-0901-2026 es recurrible no depende, por tanto, de su forma de comunicación ni de la voluntad de las partes, sino de su naturaleza: de si produce, por sí mismo, un efecto jurídico propio, directo e inmediato. Ese examen es el que se hace a continuación.

2. El oficio se dictó dentro de un procedimiento especial de rango constitucional: la formulación de una iniciativa de ley presupuestaria. La Constitución Política regula de manera completa el ciclo de elaboración, modificación y aprobación de los presupuestos de la República en sus artículos 176 a 181; ese régimen lo desarrollan los artículos 32 inciso d), 38, 39 y 45 inciso a) de la Ley N.º 8131, y su tramitación legislativa está sujeta al procedimiento especial de los artículos 204 a 206 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Dentro de ese diseño, la modificación de un presupuesto en ejecución está reservada a la ley: los presupuestos «podrán ser modificados solamente por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo» (artículo 180 constitucional), y «la iniciativa de los presupuestos corresponde al Poder Ejecutivo» (artículo 39 de la Ley N.º 8131). La jurisprudencia constitucional sostiene esta arquitectura de manera uniforme: «tanto la iniciativa en las leyes de presupuestos ordinarios y extraordinarios, como la preparación de sus proyectos, corresponde al Poder Ejecutivo» (sentencia N.º 15968-2011 de las 15:30 horas del 23 de noviembre de 2011); el Poder Ejecutivo es, en el diseño constitucional, «administrador y director» del presupuesto, según lo declaró la Sala al confirmar la conformidad constitucional de los artículos 1, 4, 5 inciso d), 8, 32 y 46 de la Ley N.º 8131 (sentencia N.º 9567-2008 de las 10:00 horas del 11 de junio de 2008); y el equilibrio presupuestario del artículo 176 opera como principio transversal del régimen de la Hacienda Pública, al punto de que la exigencia de que todos los ingresos presupuestados tengan «contenido económico cierto y efectivo» limita incluso el derecho de enmienda de la propia Asamblea



Legislativa (sentencia N.º 19511-2018 de las 21:45 horas del 23 de noviembre de 2018).

3. El oficio impugnado no innova el ordenamiento ni modifica autorización presupuestaria alguna. Su contenido íntegro es la comunicación a ese Poder de los términos de un ajuste que este Ministerio *se propone incorporar* a un proyecto de ley cuya suerte decide, con exclusividad, la Asamblea Legislativa. La Ley N.º 10.836 permanece intacta: ninguna de las 85 subpartidas mencionadas ha sido modificada, y ninguna podrá serlo sino por ley. El propio Reglamento de la Asamblea Legislativa recoge esta distinción con precisión en su artículo 206 inciso 4), al diferenciar entre «las partidas propuestas en el proyecto» y «las que existan especificadas en su presupuesto vigente»: lo comunicado por este Despacho pertenece a la primera categoría. La frontera entre la fase de formulación y la de ejecución no es, por lo demás, una construcción de este Despacho: la propia Sala Constitucional la custodia como límite justiciable, y por mayoría declaró que la norma de ejecución presupuestaria N.º 25 del proyecto de presupuesto para 2025 incurría en un vicio de inconstitucionalidad en cuanto al procedimiento, por exceder «la materia propia de la ejecución presupuestaria» (voto N.º 470-2025 de las 13:00 horas del 8 de enero de 2025).

4. Un acto de esa naturaleza no es impugnabile por separado. El artículo 163.2 de la LGAP dispone que «los vicios propios de los actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio». El estándar para reconocer esa excepción es estricto y acumulativo: se requiere un efecto jurídico «propio, directo e inmediato». Así lo tiene establecido la Procuraduría General de la República: los actos que preparan la voluntad administrativa «no constituyen un acto administrativo en sentido estricto, en tanto no producen un efecto jurídico propio, directo e inmediato», por lo que, «en principio, no son impugnables directamente por recursos administrativos ni judiciales, aunque adolezcan de algún vicio» (dictamen C-334-2005 del 26 de setiembre de 2005).

Obsérvese, además, a dónde conduce en este procedimiento la regla de la impugnación conjunta: el acto final no será aquí un acto administrativo, sino la decisión de la **Asamblea Legislativa** sobre el proyecto de ley —aprobarlo, modificarlo o rechazarlo—, dictada en ejercicio de la función legislativa. Los actos legislativos no son susceptibles de recursos administrativos; su control pertenece a la sede parlamentaria y, en su caso, a la jurisdicción constitucional. La vía



recursiva administrativa queda, por tanto, doblemente excluida: no hay acto administrativo inicial con efecto propio que impugnar por separado, ni habrá acto administrativo final con el cual impugnar conjuntamente.

5. Es la jurisprudencia de la propia Corte Suprema de Justicia la que resuelve el punto, en una línea reiterada de su Sala Primera. Conociendo de un acuerdo que se limitó a comunicar una propuesta para observaciones de los interesados, la Sala Primera resolvió: «Es claro para esta Sala, que dicho acuerdo es un acto preparatorio que carece de efectos propios, pues comunica un Proyecto de Matriz que no era el definitivo»; que, conforme a los artículos 163 de la LGAP y 36 del Código Procesal Contencioso Administrativo, los vicios de los actos preparatorios y los actos de trámite sin efecto propio «se deben impugnar conjuntamente con el acto final»; y que, en consecuencia, el acto cuya nulidad se pretendía «responde como un acto sin efectos propios que no afecta la esfera de los accionantes, por lo cual no puede ser impugnado por separado» (resolución N.º 002379-F-S1-2020 de las 11:44 horas del 24 de setiembre de 2020). No se trata de un criterio aislado: en el mismo año, la propia Sala calificó un oficio que se limitaba a comunicar el estado de un trámite como «tan sólo un acto preparatorio de un acto final [...] subordinado a un acto posterior final y no [...] resolutivo en sí mismo», que «no tiene efectos propios» (resolución N.º 2192-2020 de las 11:33 horas del 13 de agosto de 2020); y ha reiterado que el acto que no constituye una manifestación definitiva de la voluntad administrativa, capaz de impactar la esfera jurídica del administrado confiriéndole, denegándole o suprimiéndole derechos o imponiéndole obligaciones, «no tiene efectos jurídicos propios (artículo 130 de la LGAP)» y «se trata de un acto preparatorio de cara al dictado del acto final» (resolución N.º 530-2021 de las 10:24 horas del 9 de marzo de 2021).

La identidad estructural con el caso presente es completa: el oficio N.º MH-DM-OF-0901-2026 comunica una propuesta que no es la definitiva —la definitiva será la que apruebe la Asamblea Legislativa, si la aprueba—, y la sede natural para hacer valer los reparos contra ella es el trámite del proyecto de ley, no la vía recursiva administrativa. Nótese que el criterio de la Sala Primera cierra ambas vías de impugnación separada, la administrativa y la contencioso-administrativa, por remisión expresa al artículo 36 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

6. Sobre la alegada afectación de subpartidas (páginas 30 y 33 del recurso). El recurso pretende derivar un efecto propio del oficio impugnado a partir de un



supuesto «bloqueo material y temporal» de las subpartidas con saldo. El argumento confunde el acto con el régimen. El oficio N.º MH-DM-OF-0901-2026 se limita a comunicar una propuesta: no contiene orden de retención, instrucción de ejecución ni disposición alguna sobre la administración de los saldos del Título 301. Las medidas de programación financiera que operan sobre los saldos comprendidos en un proyecto de presupuesto extraordinario en trámite tienen fundamento normativo y vida jurídica propios e independientes de aquel oficio: derivan del régimen general de administración financiera y de la certificación de la Contraloría General de la República, frente al mandato de los artículos 176 y 179 constitucionales — certificada la caída de los ingresos que financian esos saldos, a la administración financiera corresponde administrarlos en consecuencia, pues al Poder Ejecutivo compete la administración y custodia de los ingresos (sentencia N.º 9567-2008). Son, por su naturaleza, medidas de programación temporales y reversibles, que en nada alteran la autorización presupuestaria de la Ley N.º 10.836, la cual permanece formalmente intacta y solo por ley puede modificarse. Su discusión es, por tanto, ajena a la impugnación del oficio: no constituyen un efecto «propio, directo e inmediato» del acto de comunicación de una propuesta de ley, y cualquier gestión relativa a la programación de la ejecución cuenta con su propia vía ordinaria de canalización. Este Despacho tiene presente que la llegada eficiente de los fondos a su destinatario constituye una exigencia constitucional cuyo cumplimiento corresponde velar al Ministro de Hacienda (sentencia N.º 9567-2008, considerando final), y actúa en consecuencia.

7. Conclusión de la cuestión previa. El oficio N.º MH-DM-OF-0901-2026 es un acto de formulación de una iniciativa de ley, carente de efecto jurídico propio, directo e inmediato. No existe, en consecuencia, acto administrativo susceptible de impugnación autónoma, y el recurso de revocatoria resulta **improcedente** (artículo 163.2 de la LGAP; resolución N.º 002379-F-S1-2020 de la Sala Primera; dictamen C-334-2005). Los reparos de ese Poder podrán hacerse valer, en su totalidad, en la sede que la Constitución dispone: el trámite legislativo del proyecto de ley.

III. Improcedencia de la gestión de nulidad concomitante

1. Razón principal: la pretensión de nulidad recae sobre una actuación preparatoria. La invalidez se predica de actos administrativos productores de efectos jurídicos. La pretensión de nulidad resulta improcedente porque recae



sobre una actuación preparatoria que no ha producido modificación presupuestaria ni efectos jurídicos propios, según quedó establecido en el apartado II: no hay objeto sobre el cual predicar validez o invalidez. Es la misma conclusión de la Sala Primera en el precedente citado, donde el acto cuya nulidad se pretendía «responde como un acto sin efectos propios que no afecta la esfera de los accionantes, por lo cual no puede ser impugnado por separado» (resolución N.º 002379-F-S1-2020).

2. Subsidiariamente: si la gestión se entendiera como solicitud de revisión oficiosa, el artículo 173 de la LGAP tampoco resulta aplicable. Esa norma regula «la potestad excepcional para anular o revisar de oficio los actos administrativos favorables o declarativos de derechos» (dictamen C-336-2005 del 7 de setiembre de 2005); su razón de ser es la protección del administrado: «en aras del principio de intangibilidad de las situaciones jurídicas subjetivas y de los derechos de los administrados, el ordenamiento prohíbe que la Administración pueda retirar libremente los actos declaratorios de derechos», de modo que ese retiro «resulta excepcional y debe fundarse además en la existencia de una nulidad absoluta» (ibidem). El oficio N.º MH-DM-OF-0901-2026 no declara derechos subjetivos a favor de persona alguna; falta el presupuesto objetivo de esa vía. La exigencia ha sido reiterada por la Procuraduría General de la República en su pronunciamiento más reciente sobre la materia, el dictamen PGR-C-212-2025 del 15 de octubre de 2025 —emitido, precisamente, a gestión de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia—, cuyo encabezado oficial resume la doctrina aplicable: el acto cuestionado «no constituye acto declaratorio de derechos subjetivos».

3. Tampoco existe deber de abrir un procedimiento anulatorio por la sola rotulación del escrito. Es el criterio que la Procuraduría General de la República sostiene desde el dictamen C-122-1991 del 15 de julio de 1991: la gestión de nulidad planteada por vía de recurso se tramita conforme a los principios que regulan los recursos administrativos, sin que la Administración deba abrir un procedimiento ordinario para conocerla. La gestión de nulidad concomitante se rechaza por improcedente.

IV. Sobre la medida cautelar provisionalísima

La solicitud se rechaza expresamente, por dos razones concurrentes. Primera: carece de objeto. La tutela cautelar existe para conservar o anticipar



provisionalmente situaciones jurídicas frente a actos capaces de alterarlas; el oficio N.º MH-DM-OF-0901-2026 se limita a comunicar una propuesta y no produce efecto jurídico alguno susceptible de suspensión. Al no existir acto final susceptible de recurso ni ejecución administrativa alguna que suspender, no concurre el presupuesto de ninguna medida suspensiva: nada hay que suspender donde nada se ha decidido. Segunda: la medida solicitada responde, por su estructura y su formulación, a la tutela cautelar propia de un proceso jurisdiccional, cuyo otorgamiento no corresponde a este Despacho, que no ejerce función jurisdiccional.

POR TANTO

ESTE DESPACHO RESUELVE:

1. **Rechazar por improcedente, en todos sus extremos**, el recurso de revocatoria interpuesto contra el oficio N.º MH-DM-OF-0901-2026, por no constituir este un acto administrativo susceptible de impugnación autónoma (artículo 163.2 de la LGAP; resolución N.º 002379-F-S1-2020 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia).
2. **Rechazar por improcedente** la gestión de nulidad concomitante, por recaer sobre una actuación preparatoria que no ha producido modificación presupuestaria ni efectos jurídicos propios; subsidiariamente, por ausencia del presupuesto objetivo del artículo 173 de la LGAP (dictámenes C-336-2005 y PGR-C-212-2025).
3. **Rechazar** la solicitud de medida cautelar provisionálísima, por carecer de objeto y por no corresponder a este Despacho el otorgamiento de una medida de naturaleza jurisdiccional.
4. **Notificar** la presente resolución a la Secretaría General de la Corte, al correo señalado al efecto (secrecorte@Poder-Judicial.go.cr).



Rodrigo Chaves Robles
Ministro de Hacienda

C.: Señora Presidenta de la República · Dirección General de Presupuesto Nacional ·