

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**  
**EXP. N° 14-0005-UNED**  
**PROMOVENTE: INSTITUTO NACIONAL DE PROMOCIÓN COOPERATIVA**  
**CONTRA: EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY N° 7097 DE 18 DE AGOSTO DE 1988**

Señores Magistrados  
Sala Constitucional  
Corte Suprema de Justicia

El suscrito, Osvaldo Vargas Fernández, mayor, casado, vecino de San José, portador de la cédula 1-234-567, en mi condición de Director Ejecutivo y representante legal del Instituto Nacional de Promoción Cooperativa, en lo sucesivo INPROCOOP, y debidamente autorizado por la Junta Directiva del INPROCOOP, por acuerdo N° 890-2014, de Sesión 3983, artículo 1°, inciso 2.5, del 19 de agosto del 2014, en tiempo y forma planteo Acción de Inconstitucionalidad en contra del artículo 80 de la Ley N° 7097 del 18 de agosto de 1988, que es Ley de Presupuesto, por las razones y fundamentos de derecho que seguidamente me permito mencionar:

## **I- REFERENCIAS**

El INPROCOOP, que es una institución autónoma, en el año 2012 llevó a cabo un proceso de reorganización integral administrativa del INPROCOOP, el cual se ajustó a los requerimientos normativos y contó con la aprobación de las entidades competentes sea el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La Junta Directiva del INPROCOOP, con base en su autonomía y con fundamento en la reforma del artículo 156 párrafo final de la Ley

Nº 4179 y sus reformas, que la excluye del ámbito de aplicación de la AP, mediante acuerdo firme J.D. 527-2012 adoptó la estructura orgánica que aprobó el MIDEPLAN, aprobó un nuevo Manual de Puestos, la creación de 30 plazas, y una nueva escala salarial para el INPROCOOP y ordenó su implementación.

La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en lo sucesivo STAP, mediante oficio **STAP-2653-2013**, del 25 de noviembre del 2013, referente al presupuesto ordinario y Plan Operativo Institucional 2012 del INPROCOOP, entre otros aspectos, puso en conocimiento del INPROCOOP, que las 30 plazas nuevas incluidas entre el año 2012 y 2013 no contaban con la aprobación de la Autoridad Presupuestaria, en lo sucesivo AP, recordándole que el numeral 80 de la Ley No. 7097, Ley de Presupuesto Extraordinario, del 18 de agosto de 1988, establece que con relación a la creación de plazas y el límite de empleo, se tendrá que seguir el proceso de presentación ante la AP para su debida aprobación, por lo cual no es posible la contratación de personal para ocupar plazas, ni modificar el límite de empleo, sin la aprobación de dicha Autoridad.

Se interpusieron una serie de recursos administrativos ordinarios contra lo actuado por la STAP y la AP debido a que existen criterios encontrados entre esa entidad y el INPROCOOP acerca de los alcances la reforma del artículo 156, párrafo final de la Ley 4179 del 22 de agosto de 1968 y sus reformas, Ley de Asociaciones Cooperativas mediante el artículo 51 inciso d), de la Ley 8634 “Sistema de Banca para el Desarrollo”, publicada en La Gaceta 87 del 7 de mayo del 2008, que dispuso que: *“Para el cumplimiento de los fines de financiamiento, asistencia técnica, educación, capacitación, divulgación, control y demás funciones encomendadas por ley, para el fomento del cooperativismo, el Inprocoop no estará sujeto a las disposiciones que sobre política presupuestaria se establecen en los artículos 21, 23 y 24 de la Ley Nº 8131, de 18 de setiembre de 2001.”* Para mi representada dicha reforma exceptúa al INPROCOOP del ámbito de la AP en lo referente a materia de política presupuestaria, incluyendo salarios, empleo, inversión y endeudamiento, no obstante la AP es del criterio que

en creación de plazas si se requiere su autorización porque esa reforma de ley no excluye al INPROCOOP de cumplir con ese requisito.

Sin embargo, después de haber sido resueltas las gestiones recursivas con resultados desfavorables para el INPROCOOP, el pasado 03 de agosto del año en curso, el INPROCOOP interpuso demanda ordinaria contencioso administrativa contra el ESTADO, en la cual se solicita que se declare la nulidad del oficio **STAP-2653-2013** y el acuerdo firme **No. 9636** tomado por la AP, en la Sesión Ordinaria No. 02-2013, el cual rechaza el recurso de apelación en subsidio incoado contra el oficio STAP-2653-2013, donde le reitera al INPROCOOP que no puede inobservar el numeral 80 de la Ley N° 7097 del 18 de agosto de 1988, en relación con la creación de plazas y el límite de empleo. Dentro de las razones que motivan la nulidad de los referidos oficio y acuerdo, se invoca la inconstitucionalidad del artículo 80 de la Ley N° 7097 del 18 de agosto de 1988, que establece una facultad a la AP para que autorice la creación de nuevas plazas que deben ser indispensables para el buen funcionamiento institucional y para la prestación normal de los servicios públicos, porque forma parte de una Ley de Presupuesto Extraordinario, y lo regulado en dicho artículo corresponde a materia propia de una ley ordinaria que no tiene relación con la materia presupuestaria ni es una norma de ejecución presupuestaria, lo que la convierte en una norma atípica, y por ende contraviene los artículos 11, 121 inciso 1), 11) y 22), 123 a 128, 176, 177 y 180 de la Constitución Política.

Lo anterior contraviene además la autonomía administrativa del INPROCOOP como institución autónoma, al impedírsele solventar sus necesidades de recurso humano, por requerir de previo autorización de la AP para la creación de plazas, según la referida norma 80 de la Ley de presupuesto 7097.

## **II-LEGITIMACIÓN**

Mi representado, el INPROCOOP, el cual por reforma de la Ley Sistema Banca para el Desarrollo, acaecida en el año 2008, fue excluido del ámbito de la AP, considera lesionada su autonomía administrativa tutelada en el artículo 188 Constitucional, al tener que sujetar a la autorización de la AP, la creación de plazas que necesita para la mejor prestación de sus funciones públicas al servicio del movimiento cooperativo –según se determinó en el estudio del proceso de reorganización integral administrativa que lleva a cabo-, siendo que dicha autorización le fue establecida a dicha Autoridad, en el artículo 80 de la Ley N° 7097 de 18 de agosto de 1988, que es una norma atípica y por ende inconstitucional, por provenir de una Ley de Presupuesto Extraordinario. La AP al tener conocimiento del acuerdo de la Junta Directiva de creación de plazas, ha manifestado su oposición y ha emplazado y girado órdenes a mi representado para que ajuste su actuar al mencionado artículo 80.

Con base en lo instruido por la Junta Directiva, se ha procedido a la defensa de dicha autonomía en la sede contencioso administrativa, y en dicho proceso ordinario se ha invocado la inconstitucionalidad de ese artículo 80 de la Ley N° 7097 y se han expuesto los fundamentos en forma clara y precisa, con la cita precisa concreta de las normas constitucionales que se consideran infringidas.

## **III- ASUNTO PENDIENTE**

Tal como se señaló, en sede contencioso administrativa está pendiente de resolver ante el Tribunal Procesal Contencioso administrativo una demanda de conocimiento, que se tramita mediante expediente N° 14-003011-1027-CA, la cual se interpuso el pasado 03 de agosto del año en curso, en contra del ESTADO.

En dicho proceso se solicita que se declare la nulidad del oficio de la STAP STAP-2653-2013 y el acuerdo firme No. 9636 tomado por la AP, en la Sesión Ordinaria No. 02-2013, el cual rechaza el recurso de apelación en subsidio incoado contra el oficio STAP-2653-2013, donde le reitera al INPROCOOP que no puede inobservar el numeral 80 de la Ley N° 7097 del 18 de agosto de 1988, en

relación con la creación de plazas y el límite de empleo. Dentro de las razones que motivan la nulidad de los referidos oficio y acuerdo, se invoca la inconstitucionalidad del artículo 80 de la Ley N° 7097 del 18 de agosto de 1988, que establece una facultad a la AP para que autorice la creación de nuevas plazas que deben ser indispensables para el buen funcionamiento institucional y para la prestación normal de los servicios públicos, porque forma parte de una Ley de Presupuesto Extraordinario, y lo regulado en dicho artículo corresponde a materia propia de una ley ordinaria que no tiene relación con la materia presupuestaria ni es una norma de ejecución presupuestaria, lo que la convierte en una norma atípica, y por ende contraviene los artículos 1, 11, 121 inciso 1), 11) y 22), 123 a 128, 176, 177, 180 y 188 de la Constitución Política.

#### **IV- NORMATIVA IMPUGNADA**

La norma que se impugna por inconstitucional, es el artículo 80 de la Ley de Presupuesto, Ley N° 7097 de 18 de agosto de 1988, publicada en el Alcance N° 25 a La Gaceta N° 166 del 01 de setiembre de 1988, y que a la fecha se encuentra vigente desde su publicación.

Dicho artículo literalmente dispone:

*"Facúltese a la AP para que autorice la creación de nuevas plazas en aquellas instituciones descentralizadas y empresas que regula, cuando considere, según un estudio de la Secretaría Técnica de la AP, que esas plazas son indispensables para el buen funcionamiento institucional y para la prestación normal de los servicios públicos".*

En relación con esta norma, la **Procuraduría General de la República**, en el dictamen **C-200-2000** del 1 de setiembre de 2000, señaló lo siguiente:

*"Por medio de esta norma atípica, el legislador sujeta la creación de nuevas plazas a la autorización de la AP. Empero, no se trata de una norma atributiva genérica. La competencia se atribuye en relación con las "instituciones descentralizadas y empresas que regula". La utilización del término "que regula" señala que previamente ha debido existir una definición del legislador en cuanto a la competencia de la Autoridad. Es decir, presupuesto indispensable para que opere la competencia es que la Autoridad pueda regular a la entidad concernida.*

*Lo anterior significa que en el tanto en que una institución no esté sujeta a la Autoridad, ésta no se verá atribuida de la competencia para autorizar la creación de plazas. Anotamos que la propia Secretaría Técnica reconoce este aspecto, ya que en su oficio manifiesta: "A contrario sensu, únicamente aquellas instituciones que por norma expresa no están bajo el ámbito de la AP, en todo o en algunas materias de su competencia quedan excluidas, según lo ha dispuesto el legislador". (...) El supuesto jurídico para que la Autoridad ejercite su competencia es que de antemano la entidad que tiene que someter la creación de plazas a autorización esté dentro de la esfera competencial de la Autoridad. La ausencia de ese elemento determina la inaplicación de la norma 80, que en todo caso es dudosamente constitucional."*

Como bien lo expone la **Procuraduría General**, el artículo 80 de la Ley 7089 es una norma atípica y dudosamente constitucional que somete la creación de plazas a la autorización de la AP respecto de las entidades que ésta regula.

## **V-FUNDAMENTO DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL**

La Ley de presupuesto es una ley especial que se rige por disposiciones constitucionales específicas: así, los artículos 121 inciso 11), 124, 125 establecen la atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa de dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, el artículo 140 inciso 15 señala que el Poder Ejecutivo tiene la facultad exclusiva de enviar a la Asamblea el proyecto de presupuesto, pero no tiene poder de veto sobre esa ley, por su parte el artículo 177 señala los requisitos que debe contener el proyecto de presupuesto y el 178, señala las fechas de presentación y de aprobación.

El presupuesto es un documento contable y la expresión de un plan por medio del cual se organiza económicamente el gobierno central, en un período determinado.

La Sala Constitucional en el Voto 121-89 de las 11:00 horas del 23 de noviembre de 1989, indicó que era posible incluir en las leyes de presupuesto normas generales, siempre y cuando estén ligadas a la especialidad de la materia presupuestaria, es decir que fueran de ejecución presupuestaria. En este sentido, en el presupuesto se pueden incluir normas generales, siempre y cuando se

vinculen a la ejecución presupuestaria, se refieran a procedimientos o métodos en materia de control de gastos, sirvan para equilibrar, controlar, facilitar y racionalizar el gasto, y no excedan un período fiscal.

Según expone don Fernando Castillo Víquez en su libro “La Ley de Presupuesto”<sup>1</sup>, la ley de presupuesto es una ley formal y material pero a la vez especial, por la materia que la constituye y por el procedimiento de su creación. La ley de presupuesto es una ley especial no ordinaria común porque el legislador aún y cuando actúa con base en una facultad constitucional, no puede innovar, modificar o suprimir la legislación vigente.

La Corte Plena, en resolución de Sesión Extraordinaria del 3 de mayo de 1984, dijo que las facultades de la Asamblea Legislativa en materia de aprobación de leyes de presupuesto no son irrestrictas, porque debe respetar los principios constitucionales y que es constitucionalmente inválido incluir en la ley de presupuesto, normas no presupuestarias, porque las materias ajenas o distintas al presupuesto deben regularse por leyes comunes u ordinarias.

El Tratadista Eduardo Ortiz Ortiz<sup>2</sup>, dice que la Constitución establece atribuciones o potestades taxativas para la Asamblea Legislativa, y esta no puede exceder esas atribuciones:

*“La Asamblea sólo puede hacer lo que expresamente le autorice la Constitución, cuando ejerce la representación del pueblo, y todo lo demás le está prohibido.”*

Así, la Asamblea es competente para lo que le autorice la Constitución, ésta prohíbe, por ejemplo, que en un determinado tipo de ley sea creada por un procedimiento que no es el indicado para el caso. El mismo autor señala:

---

<sup>1</sup> CASTILLO VÍQUEZ, Fernando. La ley de presupuesto. San José: IIDH—CAPEL, 1997.

<sup>2</sup> ORTIZ ORTIZ, Eduardo, El presupuesto de la República. Una doble reserva de Ley Especial. En: Revista Judicial (No. 33): pp. 37, San José, Junio 1985.

*“Las normas no presupuestarias por la materia incluidas dentro del Presupuesto, son nulas (...) La nulidad nacida, cuando la Ley de Presupuesto toca materia “no presupuestaria”, puede explicarse como una carencia de capacidad legal al efecto por falta de “legitimación” para el ejercicio de la potestad legislativa común u ordinaria, en razón de diferente procedimiento”.*

Con base en ello, las leyes ordinarias o de materia común (no presupuestaria) deben dictarse por el trámite ordinario de formación de las leyes, de lo contrario serían nulas en razón de violar normas procedimentales establecidas en la Constitución. En consecuencia, la prohibición del artículo 125 no se refiere a aquellas disposiciones jurídicas que son ajenas a la materia presupuestaria, pero que se incluyen materialmente en el Presupuesto Ordinario. Tales normas deben sujetarse al procedimiento de formación de las leyes ordinarias, y de ser incluidas en la Ley de Presupuesto pueden ser vetadas por el Ejecutivo.

La Sala Constitucional ha emitido abundante jurisprudencia en cuanto a la inconstitucionalidad de las llamadas “normas atípicas” o normas incorporadas en la Ley de Presupuesto Nacional que implican la creación de legislación ordinaria, precisamente por adoptar erróneamente un trámite distinto del previsto por la Constitución Política para la creación de ese tipo de normas.

Entre otras, se pueden citar las resoluciones números: 121-89, 199-89, 69-90, 88-90, 568-90, 1262-90, 1336-90, 1466-90, 550-91, 595-92, 595-92, 719-91, 980-91, 001481-92, 2858-92, 4028-92, 3051-93, 4790-93, 05978-93, 6360-93, 3152-94, 3259-94, 3461-94, 3491-94, 4092-94, 5411-94, 6577-94, 1185-95, 1271-95, 2157-95, 7056-95, 06927-03, 5908-05, 6854-05, 6855-05, 6910-05, 7159-05, 7178-05, 13914-05, 17612-05, 6734-06, 12018-06, 13928-06, 056-08.

Para la Sala Constitucional la inclusión de disposiciones de contenido no presupuestario en las leyes de presupuesto resultan inconstitucionales, toda vez que las normas que le otorgan la competencia a la Asamblea Legislativa para



dictar, reformar o derogar las leyes, de las que otorgan la competencia para dictar los presupuestos ordinarios o extraordinarios de la República, son distintas en lo que se refiere a su naturaleza y contenido.

Al respecto, la sentencia N° 1989-0121 dispuso:

*“III.- Esta Sala estima que es enteramente procedente que se incluyan "normas generales" en las leyes 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 como se verá luego. 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.*

*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 todo 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 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 a 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. ...” (La negrita no forma parte del original).*

En la resolución N° 4790-93 de las 08:45 horas del 30 de setiembre de 1993, sobre normas atípicas, la Sala en esa oportunidad dijo:

*(...) SOBRE LAS NORMAS ATÍPICAS: Las normas atípicas son aquellas que sin tener ninguna relación con las normas de ejecución presupuestaria, se encuentran incluidas dentro del presupuesto y nacen cuando el legislador deroga, modifica, interpreta o incluso crea leyes ordinarias dentro del presupuesto. Esta inclusión de disposiciones no presupuestarias en las leyes del presupuesto, ha sido considerada en reiterada jurisprudencia como violatoria de los preceptos constitucionales que se refieren a la atribución o competencia de la Asamblea Legislativa para dictar las leyes, reformarlas. En tal sentido, de conformidad con el voto No.121-89 de las once horas del veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta nueve -entre otros-, esta Sala estima que es enteramente procedente que se incluyan "normas generales" en las leyes de presupuesto, siempre y cuando ellas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa, sea 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 y ordinarias (...)" (El original no está subrayado).*

A propósito de normas relativas a empleo público, en el Voto N° 4028-92, se indicó:

*“Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 10, sección IV, numeral 29, incisos a) b) y c) de la Ley 7141. Se aducen contra la*

*norma impugnada, básicamente que (a) no es de carácter presupuestario, (b) que viola el principio de igualdad, y finalmente (c) que viola el llamado principio de la autonomía administrativa de las instituciones autónomas. La procuraduría General de la República contra-argumenta en el sentido de que esa norma sí tiene naturaleza presupuestaria, porque al regularse por ella traslados de plazas, no puede dejar de verse "el carácter presupuestario de la plaza en tanto objeto del gasto". No es inexacto afirmar que "la plaza", esto es, un determinado puesto o cargo público tiene ese carácter en tanto es objeto de gasto para la Administración. Pero, igualmente, se podía extender ese criterio a la materia de las "clasificaciones", "revaloraciones" y "reasignaciones" de funciones, y por su puesto, a lo que se refiere a reconocimientos de pagos por "prohibición", por "dedicación exclusiva" y otra serie de materias que, no obstante tener una consecuencia de tipo presupuestario, desde que significarían una erogación para el Poder Público, su verdadera naturaleza es otra, valga decir, pretende regular la relación entre el servidor público y la Administración. Para qué, entonces el Estatuto del Servicio Civil, para qué la Ley de Salarios?, sólo para citar dos ejemplos de legislación ordinaria. Se declara con lugar la acción. Se declara inconstitucional y en consecuencia se anula, el numeral 29, de la Sección IV, artículo 10 de la Ley N° 7141 de 13 de diciembre de 1989. Esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de vigencia de la norma en cuestión, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, los servidores a los que se le hubiere trasladado con base en la norma anulada, en la medida que aun persista esa situación y a petición suya, serán regresados a sus puestos de origen, lo cual podrán gestionar en un plazo máximo de tres meses a partir de la publicación de la reseña de esta sentencia. Notifíquese. Publíquese en el Boletín Judicial, reséñese en La Gaceta (Diario Oficial) y comuníquese a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. CL”*

En una resolución más reciente la N° 2008-00056 de las catorce horas y cuarenta y siete minutos del nueve de enero del dos mil ocho, se reitera el criterio sobre la inconstitucionalidad de normas atípicas:

*“(…) SOBRE LAS NORMAS ATÍPICAS: Las normas atípicas son aquellas que sin tener ninguna relación con las normas de ejecución presupuestaria, se encuentran incluidas dentro del presupuesto y nacen cuando el legislador deroga, modifica, interpreta o incluso crea leyes ordinarias dentro del presupuesto. Esta inclusión de disposiciones no presupuestarias en las leyes del presupuesto, ha sido considerada en reiterada jurisprudencia como violatoria de los preceptos constitucionales que se refieren a la atribución o competencia de la Asamblea Legislativa para dictar las leyes, reformarlas. En tal sentido,*

*de conformidad con el voto No.121-89 de las once horas del veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta nueve -entre otros-, esta Sala estima que es enteramente procedente que se incluyan "normas generales" en las leyes de presupuesto, siempre y cuando ellas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa, sea 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 y ordinarias (...)"*

En la resolución N° 06855-2005 de las diez horas con un minuto del primero de junio del dos mil cinco, la Sala explica que el propio constituyente originario diferenció entre la potestad del legislador ordinario, en el inciso 1) del artículo 121 de la Constitución Política, y la potestad del legislador presupuestario, en el inciso 11) del mismo numeral. Así, el legislador presupuestario queda sometido o limitado al legislador ordinario, de manera que no puede crear ingresos, no puede generar derechos subjetivos, y no puede crear ni organizar competencias ni potestades públicas. Este es el sustento jurídico-constitucional que hace que las normas contenidas en las leyes de presupuesto que tengan un contenido diverso de la materia presupuestaria, y conocidas en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional como "*normas atípicas*", sean inconstitucionales; sea, en razón de que las leyes de presupuesto lo son únicamente en su sentido formal, pero no material.

## **VI- VIOLACIONES CONSTITUCIONALES**

La norma impugnada como inconstitucional viola entre otros los siguientes artículos de la Carta Magna:

1- *“Artículo 11.-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. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de*

resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”

2- “Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: 1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones;...11) Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; ...22) Darse el Reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros;...”

3- “Artículo 123.-Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular.

La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Los proyectos de ley de iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo perentorio indicado en la ley, excepto los de reforma constitucional, que seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de esta Constitución.

Una ley adoptada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, regulará la forma, los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos de ley de iniciativa popular.”

“Artículo 124.-Para convertirse en ley, todo proyecto deberá ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo; además, deberá publicarse en La Gaceta, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece tanto para casos especiales como para los que se resuelvan por iniciativa popular y referéndum, según los artículos 102, 105, 123 y 129 de esta Constitución. No tendrán carácter de leyes ni requerirán, por tanto, los trámites anteriores, los acuerdos tomados en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21), 22), 23) y 24) del artículo 121 así como el acto legislativo para convocar a referéndum, los cuales se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en La Gaceta.

La Asamblea Legislativa puede delegar, en comisiones permanentes, el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley. No obstante, la Asamblea podrá avocar, en cualquier momento, el debate o la votación de los proyectos que hubiesen sido objeto de delegación.

No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los

*existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.*

*La Asamblea nombrará las comisiones permanentes con potestad legislativa plena, de manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de diputados de los partidos políticos que la componen. La delegación deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea, y la avocación, por mayoría absoluta de los diputados presentes.*

*El Reglamento de la Asamblea regulará el número de estas comisiones y las demás condiciones para la delegación y la avocación, así como los procedimientos que se aplicarán en estos casos.*

*La aprobación legislativa de contratos, convenios y otros actos de naturaleza administrativa, no dará a esos actos carácter de leyes, aunque se haga a través de los trámites ordinarios de éstas.”*

*“Artículo 125.- Si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes. No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República.”*

*“Artículo 126.- Dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo podrá objetarlo porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas; en este último caso las propondrá al devolver el proyecto. Si no lo objeta dentro de ese plazo no podrá el Poder Ejecutivo dejar de sancionarlo y publicarlo.”*

*“Artículo 127.- Reconsiderado el proyecto por la Asamblea, con las observaciones del Poder Ejecutivo, y si la Asamblea las desechare y el proyecto fuere nuevamente aprobado por dos tercios de votos del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley de la República. Si se adoptaren las modificaciones propuestas, se devolverá el proyecto al Poder Ejecutivo, quien no podrá negarle la sanción. De ser desechadas, y de no reunirse los dos tercios de votos para resellarlo, se archivará y no podrá ser considerado sino hasta la siguiente legislatura.”*

*“Artículo 128.- Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, ésta enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que reciba el expediente. Se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hará con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando la Sala declare que no contiene disposiciones inconstitucionales.”*

4- *“Artículo 176.- El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante todo el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.*

*Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.*

*El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.”*

*“Artículo 177.-.-La preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un período de seis años. Este Departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República. Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el Departamento a que se refiere este artículo.*

*En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico, Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestas por ese Poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda.*

*Para lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar cumplidamente el pago de la contribución del Estado como tal y como patrono, se crearán a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social rentas suficientes y calculadas en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución. Si se produjere un déficit por insuficiencia de esas rentas, el Estado lo asumirá, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá incluir en su próximo proyecto de Presupuesto la partida respectiva que le determine como necesaria la citada Institución para cubrir la totalidad de las cuotas del Estado.*

*El Poder Ejecutivo preparará, para el año económico respectivo, los proyectos de presupuestos extraordinarios, a fin de invertir los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria.”*

5- *“Artículo 180.- El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.*

*Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior.*

*Sin embargo, cuando la Asamblea esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento.”*

Razones por la cuales el artículo 80 de la Ley 7097 es inconstitucional:

Por medio de esta norma, el legislador sujeta la creación de nuevas plazas a la autorización de la AP, en el caso de las "instituciones descentralizadas y empresas que regula".

La adición de una competencia como esta, es materia propia de una ley ordinaria. Sin embargo, por medio de una norma presupuestaria “Ley Presupuesto Extraordinario”, se establece o adiciona una competencia a favor de un órgano colegiado cuya principal función es la de asesorar al Presidente de la República en materia de política presupuestaria, de empleo e inversiones, en relación con las organizaciones que ya estaban o que llegaren a ser reguladas por dicho órgano. Es decir, una norma creadora de una competencia en relación con ciertas entidades de Derecho Público, incluyendo a instituciones autónomas, cuya materia es propia de una ley ordinaria, que fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por medio de una norma de presupuesto extraordinario, sea el artículo 80 de la Ley N° 7097 de 18 de agosto de 1988, que es una Ley de Presupuesto Extraordinario, lo que la convierte en una norma atípica, y contraviene el artículo 121 incisos 1 y 11 de nuestra Constitución Política.

La Constitución establece atribuciones o potestades taxativas para la Asamblea Legislativa, y esta no puede exceder esas atribuciones, de allí que ante la existencia de normas atípicas, se produce una infracción al principio de legalidad, establecido en el artículo 11 de la Carta Magna. La Asamblea es competente para lo que le autorice la Constitución, ésta prohíbe, por ejemplo, que en un determinado tipo de ley sea creada por un procedimiento que no es el indicado para el caso. Como lo ha señalado la Sala Constitucional, el legislador presupuestario queda sometido o limitado al legislador ordinario, de manera que



no puede crear ingresos, no puede generar derechos subjetivos, y no puede crear ni organizar competencias ni potestades públicas.

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 que conforman el ordenamiento jurídico, y las que otorgan competencia o legitimación para dictar los presupuestos ordinarios o extraordinarios de la República, es decir, los incisos 1) , 11) y 22) del artículo 121 y 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política.

Es 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, tal y como ocurre en el citado artículo 80 que se impugna, que establece una facultad de autorizar la creación de plazas.

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 se puede observar 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.

Por otra parte el artículo 176 de nuestra Constitución, establece 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 la Asamblea Legislativa 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 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 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."

En el caso ahora en análisis, Ley N° 7097 de 18 de agosto de 1988, que es ley de presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico de ese año, se incluye una disposición -artículo 80- que crea una facultad a la AP para que autorice la creación de plazas en instituciones descentralizadas y empresas que regula, la cual no se encontraba en su ley constitutiva. Por ello, la norma impugnada resulta claramente violatoria de las normas constitucionales y del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa comentadas, por cuanto, excede el objeto de regulación propio de la Ley de Presupuesto, al reformar la Ley constitutiva de la AP, adicionando una nueva competencia, por lo que debió tramitarse según el procedimiento dispuesto para las leyes comunes u ordinarias y no incluirla en una norma presupuestaria, siendo claro que su contenido no es de esta materia.

## **VII- FUNDAMENTO DE DERECHO**

Fundamento la presente acción en los artículos 80 de la Ley N°7097 de del 18 de agosto de 1988, que es Ley de Presupuesto, 11, 121 incisos 1, 11, 22, 123 a 128, 176,177, 180 y 188 de la Constitución Política, 73, 75, 78, 79, siguientes y concordantes de la Ley de Jurisdicción Constitucional.

## **VIII- PETITORIA**

Por todo lo expuesto, se solicita a esa Honorable Sala:

1- Que se le dé curso a la presente acción de inconstitucionalidad, y se ordene la suspensión de la aplicación de la norma impugnada.

2- Que se declare la inconstitucionalidad del artículo 80 de la Ley N°

3- Que se dimensione conforme corresponda para una mejor ejecución del fallo.

4- Que se condene a la AP y a la Secretaría Técnica de la AP y al Estado al pago de las costas personales y procesales derivadas de este asunto, así como los daños y perjuicios ocasionados.

## IX- NOTIFICACIONES

Para atender notificaciones, señalo el **fax: 2223-4225** ó, en su defecto, el fax el 2256-2889. Y para cualquier comunicación el teléfono 2256-2944 extensiones 2350, 2351 o 2352, 2453.

## X- PRUEBA

Se aporta copia certificada del acuerdo de Junta Directiva que autoriza la interposición de esta acción de inconstitucionalidad, y de la personería jurídica del suscrito.

Además se adjunta copia certificada del libelo del proceso contencioso administrativo, donde se invoca la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

San José, 31 de agosto del 2014.



Osvaldo Vargas Fernández  
Director Ejecutivo INPROCOOP

Es auténtica,



**INSTITUTO DE PROMOCIÓN COOPERATIVA, INPROCOOP**  
**DAMARIS ALTAMIRANO ROJAS**  
**SECRETARÍA DE ACTAS JUNTA DIRECTIVA**  
**CERTIFICA**

Primero: Con vista en el libro de actas de Junta Directiva del INPROCOOP, este órgano colegiado en su sesión ordinaria número tres mil ochocientos cuarenta y dos, artículo segundo, inciso dos punto dos, celebrada el primero de marzo de dos mil doce y debidamente publicado en La Gaceta número ciento cuarenta cinco del doce de marzo del dos mil doce, nombró al Licenciado Osvaldo Vargas Fernández, mayor, casado una vez, Administrador de Empresas, vecino de Curridabat, San José, portador de la cédula número uno quinientos cuarenta y uno novecientos tres, como DIRECTOR EJECUTIVO del INSTITUTO DE PROMOCIÓN COOPERATIVA, INPROCOOP, de esta plaza, con domicilio en calle 20, avenidas siete y nueve, cédula de persona jurídica número cuatro-cero cero cero-cero cincuenta mil veinte, a partir del quince de marzo del dos mil doce y por un período de cuatro años. Segundo: Que según el artículo ciento setenta inciso i) de la Ley número cuatro mil ciento setenta y nueve y sus reformas, Ley de Asociaciones Cooperativas, corresponde al Director Ejecutivo la representación legal de este Instituto.

ES CONFORME, expido la presente certificación con base en el artículo sesenta y cinco de la Ley General de la Administración Pública, en mi condición de funcionaria encargada de la custodia de los libros de actas de la mencionada Junta Directiva, en la ciudad de San José, a las diez horas del veintiocho de agosto del dos mil catorce, a solicitud del INPROCOOP. No se cancelan las especies fiscales por estar exento el solicitante de conformidad con el artículo ciento cincuenta y ocho de la Ley número seis mil setecientos cincuenta y seis del cinco de mayo de mil novecientos ochenta y dos.




**INSTITUTO DE PROMOCIÓN COOPERATIVA, INPROCOOP**  
**DAMARIS ALTAMIRANO ROJAS**  
**SECRETARÍA DE ACTAS JUNTA DIRECTIVA**  
**CERTIFICA**

Con vista en el libro de actas de Junta Directiva del INPROCOOP, este órgano colegiado en su sesión ordinaria número tres mil novecientos ochenta y tres, artículo primero, inciso dos punto cinco, celebrada el diecinueve de agosto del dos mil catorce, adoptó el acuerdo número ochocientos noventa dos mil catorce, que literalmente dispone: “Visto el informe de la Asesoría Jurídica, oficio AJ-324-2014 del tres de agosto de dos mil catorce, remitido por la Dirección Ejecutiva mediante oficio DE-723-2014 del cinco de agosto de dos mil catorce, referente al acuerdo No. 9636 tomado por la AP, en la Sesión Ordinaria No. 02-2013, mediante el cual rechaza el recurso de apelación en subsidio incoado contra el oficio STAP-2653-2013, donde le reitera al INPROCOOP que no puede inobservar el numeral 80 de la Ley N° 7097 del 18 de agosto de 1988, en relación con la creación de plazas y el límite de empleo, se acuerda acoger la recomendación de la Asesoría Jurídica y al efecto se instruye al Director Ejecutivo para que interponga acción de inconstitucionalidad contra el referido artículo 80 de la Ley N° 7097, Ley de Presupuesto Extraordinario, por ser presuntamente inconstitucional por tratarse de una norma atípica. Acuerdo Firme”.

ES CONFORME, expido la presente certificación con base en el artículo sesenta y cinco de la Ley General de la Administración Pública, en mi condición de funcionaria encargada de la custodia de los libros de actas de la mencionada Junta Directiva, en la ciudad de San José, a las once horas del veintiocho de agosto del dos mil catorce, a solicitud del INPROCOOP. No se cancelan las especies fiscales por estar exento el solicitante de conformidad con el artículo ciento cincuenta y ocho de la Ley número seis mil setecientos cincuenta y seis del cinco de mayo de mil novecientos ochenta y dos.





TRIBUNAL PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
PROCESO DE CONOCIMIENTO  
EXPEDIENTE N° 14-003011-1027-CA  
ACTOR: INSTITUTO DE PROMOCIÓN COOPERATIVA, INPROCOOP  
DEMANDADO: EL ESTADO

Señores Jueces:

El suscrito, Osvaldo Vargas Fernández, mayor, casado, vecino de San José, portador de la cédula 1-234-567, en mi condición de Director Ejecutivo y representante legal del Instituto Nacional de Promoción Cooperativa, en lo sucesivo INPROCOOP, atento manifiesto:

Las actuaciones de la AP y de la Secretaría Técnica de la AP que se impugnan en el presente proceso de conocimiento y sobre las cuales se pide su nulidad por ser contrarias a Derecho, también resultan ser contrarias al Derecho de la Constitución. En este sentido, para los fines del artículo 75 párrafo primero de la Ley de Jurisdicción Constitucional, y en razón de que oportunamente será planteada por mi representado, una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 80 de la Ley N° 7097 de 18 de agosto de 1988, Ley de Presupuesto Extraordinario, por tratarse de una norma atípica, se procede a señalar las razones o motivos por los cuales dicho artículo es inconstitucional, a saber:

El artículo 80 de la Ley N° 7097 del 18 de agosto de 1988, establece una facultad a la AP para que autorice la creación de nuevas plazas que deben ser indispensables para el buen funcionamiento institucional y para la prestación normal de los servicios públicos. Dicho artículo forma parte de una Ley de Presupuesto Extraordinario, y lo regulado en dicho artículo



corresponde a materia propia de una ley ordinaria que no tiene relación con la materia presupuestaria ni es una norma de ejecución presupuestaria, lo que la convierte en una norma atípica, y por ende contraviene los artículos 11, 121 inciso 1), 11) y 22), 123 a 128, 176, 177, 180 y 188 de la Constitución Política.

La adición de una competencia como esta, es materia propia de una ley ordinaria. Sin embargo, por medio de una norma presupuestaria “Ley Presupuesto Extraordinario”, se establece o adiciona una competencia a favor de un órgano colegiado cuya principal función es la de asesorar al Presidente de la República en materia de política presupuestaria, de empleo e inversiones, en relación con las organizaciones que ya estaban o que llegaren a ser reguladas por dicho órgano. Es decir, una norma creadora de una competencia en relación con ciertas entidades de Derecho Público, incluyendo a instituciones autónomas, cuya materia es propia de una ley ordinaria, que fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por medio de una norma de presupuesto extraordinario, sea el artículo 80 de la Ley N° 7097 de 18 de agosto de 1988, que es una Ley de Presupuesto Extraordinario, lo que la convierte en una norma atípica, y contraviene el artículo 121 incisos 1 y 11 de nuestra Constitución Política.

La Constitución establece atribuciones o potestades taxativas para la Asamblea Legislativa, y esta no puede exceder esas atribuciones, de allí que ante la existencia de normas atípicas, se produce una infracción al principio de legalidad, establecido en el artículo 11 de la Carta Magna. La Asamblea es competente para lo que le autorice la Constitución, ésta prohíbe, por ejemplo, que en un determinado tipo de ley sea creada por un procedimiento que no es el indicado para el caso. Como lo ha señalado la Sala Constitucional, el legislador presupuestario queda sometido o limitado al legislador ordinario, de manera que





no puede crear ingresos, no puede generar derechos subjetivos, y no puede crear ni organizar competencias ni potestades públicas.

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 que conforman el ordenamiento jurídico, y las que otorgan competencia o legitimación para dictar los presupuestos ordinarios o extraordinarios de la República, es decir, los incisos 1) , 11) y 22) del artículo 121 y 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política.

Es 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, tal y como ocurre en el citado artículo 80 que se impugna, que establece una facultad de autorizar la creación de plazas.

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 se puede observar 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.

Por otra parte el artículo 176 de nuestra Constitución, establece 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 la Asamblea Legislativa 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 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 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."

En el caso ahora en análisis, Ley N° 7097 de 18 de agosto de 1988, que es ley de presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico de ese año, se incluye una disposición -artículo 80- que crea una facultad a la AP para que autorice la creación de plazas en instituciones descentralizadas y empresas que regula, la cual no se encontraba en su ley constitutiva. Por ello, la norma impugnada resulta claramente violatoria de las normas constitucionales y del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa comentadas, por cuanto, excede el objeto de regulación propio de la Ley de Presupuesto, al reformar la Ley constitutiva de la AP, adicionando una nueva competencia, por lo que debió tramitarse según el procedimiento dispuesto para las leyes comunes u ordinarias y no incluirla en una norma presupuestaria, siendo claro que su contenido no es de esta materia.



Con base en lo expuesto dejo invocada la acción de inconstitucionalidad.  
Notificaciones: en el medio señalado.

San José, 31 de agosto del 2014.



Osvaldo Vargas Fernández  
Director Ejecutivo INPROCOOP

Es auténtica,



## LORENA BENAVIDES BRENES

### NOTARIA PÚBLICA CON OFICINA ABIERTA AL PÚBLICO

EN LA CIUDAD DE SAN JOSÉ, SANTA ANA, POZOS DE LA IGLESIA CATÓLICA  
CIEN METROS AL NORTE Y CIEN AL OESTE

#### CERTIFICA:

Que las cinco fotocopias que se adjuntan a este documento, que identifico con mi firma y sello son copia fiel y exacta de su original, el cual he tenido a la vista y he confrontado y que corresponde al escrito de invocación de acción de inconstitucionalidad que forma parte del escrito de demanda del INPROCOOP contra el Estado, y que se tramita bajo expediente número catorce-cero cero tres mil once- mil veintisiete-Ca, en el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo del Segundo Circuito Judicial de San José. La suscrita notaria da fe y hace constar que la firma estampada al final de esta certificación y en pliegos que la conforman es de mi puño y letra, asimismo el sello blanco puesto en estos documentos, se encuentra Debidamente Registrado. Es conforme y a solicitud del INSTITUTO DE PROMOCIÓN COOPERATIVA, INPROCOOP, las certifico literalmente con base en el artículo ciento diez del Código Notarial y la extiendo en San José a las siete horas del veintiocho de agosto del dos mil catorce. Se agregan y cancelan los timbres de ley.

CONSECUTIVO: SESENTA Y CINCO- DOS MIL CATORCE.



