

Universidad Estatal a Distancia

Maestría en Derecho Constitucional

Trabajo Final de Graduación

Estudiante: María del Rocío Hernández Venegas

2015

Expediente N° 14-0005-UNED

Resolución: 2015-6543

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las ocho horas del treinta y uno de julio de dos mil quince.

Acción de inconstitucionalidad promovida por Osvaldo Vargas Fernández, mayor, casado, portador de la cédula de identidad número 1-234-567, vecino de San José, en su 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; contra el artículo 80 de la Ley N° 7097 del 18 de agosto de 1988. Intervinieron también en el proceso José Luis Sánchez Garrido, mayor, casado, portador de la cédula número 2-0311-002, vecino de San José, en su condición de Procurador Adjunto, según acuerdo del Ministerio de Justicia número veintidós del seis de julio de dos mil catorce, y publicado en La Gaceta número setenta del doce de agosto de mil catorce, en representación de la Procuraduría General de la República.

RESULTANDO

1- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 10:30 horas del 31 de agosto del dos mil catorce, el accionante alega la inconstitucionalidad del artículo 80 de la Ley N° 7097 del 18 de agosto de 1988, que establece una facultad a favor de la Autoridad Presupuestaria (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 porque 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 presupuestaria “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.

2- A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que existe un trámite judicial en sede contencioso administrativa (demanda de conocimiento, que se tramita mediante expediente N°14-003011-1027-CA, la cual se interpuso el 03 de agosto de 2014, en contra del Estado), la cual se encuentra pendiente de resolver.

En dicho proceso se solicita que se declare la nulidad del oficio de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, STAP-2653-2013 y el acuerdo firme No. 9636 tomado por la Autoridad Presupuestaria, 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 Autoridad Presupuestaria 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.

3- La certificación literal del libelo en que se invoca la inconstitucionalidad consta a folio 29 del expediente.

4- Por resolución de las trece horas quince minutos del seis de noviembre de dos mil catorce (visible a folio 35 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República.

5- La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 37 a 47, por medio del Procurador Adjunto, Lic. José Luis Sánchez Garrido, quien contestó oponiéndose, al fondo de la acción, porque en su criterio el artículo 80 de la Ley N° 7097 de 18 de agosto de 1988, que es ley de presupuesto extraordinario de la República, no contraviene el principio de legalidad, establecido en el artículo 11 de la Carta Magna, así como los incisos 1, 11 y 22 del artículo 121, 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política. Indica que debe tenerse presente que los actos y comportamientos de la Administración deben estar sometidos a la ley, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico, es lo que se conoce como el principio de juridicidad de la Administración, es decir, que las instituciones públicas solo pueden actuar en la medida en que se encuentren apoderadas para hacerlo por el mismo ordenamiento y normalmente a texto expreso; en consecuencia solo le es permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa y todo lo que no les esté autorizado, les está vedado. (Sentencia 962-12 de la Sala Constitucional). En relación con lo antes señalado, considera la Procuraduría General de la República que no se da la vulneración indicada, pues tal como lo indica la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, INPROCOOP debe contar con la aprobación de la Autoridad Presupuestaria, por así disponerlo el numeral 80 de la Ley No. 7097, Ley de Presupuesto Extraordinario, del 18 de agosto de 1988. Específicamente, el numeral 156 de la Ley de Asociaciones Cooperativas (N°4179 del 22/08/1968) indicaba 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 Infocoop no estará sujeto a las disposiciones que sobre política presupuestaria se establecen en los artículos 21, 23 y 24 de la Ley N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001. Dichas excepciones no comprenden los aspectos relacionados con la supervisión y regulación en materia de empleo, salarios y directrices presupuestarias formuladas por el Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria* (lo subrayado en negrita, fue añadido por el artículo 52, inciso d) de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634 del 23 de abril del 2014, la cual sufrió una reforma integral mediante la norma N° 9274 del 12 de noviembre del

2014), pero por interponerse esta acción antes que el párrafo en negrita fuera aprobado por la Asamblea Legislativa, se omitirá en el análisis de esta acción, para proseguir con la tesis de esta Procuraduría. Como se desprende anteriormente, ciertamente en el numeral recurrido, sustrae al INPROCOOP de las disposiciones que sobre política presupuestaria se establecen en los artículos 21, 23 y 24 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001), directrices dirigidas a la Administración Central (constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias), Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, y la Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado; es decir, el INPROCOOP en esencia, no está obligado a observar los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico, pero que de ninguna manera sustrae al INPROCOOP, de los alcances de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y del título XIII de la Constitución Política de Costa Rica. Según esta Ley N° 8131; en el numeral 26, se establece que el *Sistema de Administración Financiera* del sector público estará conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros; esto es importante porque el “El Presupuesto de la República” contempla directrices generales para proyectar precisamente el presupuesto ordinario y extraordinario de la república. Bajo ese preámbulo, en el numeral 4 de esta ley, se establece que, **todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos**, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, **deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente**, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. Y en esta línea, es el Plan Nacional de Desarrollo, el marco global que orienta los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes. Lo anterior es importante recalcarlo, porque si bien es cierto que, el

INPROCOOP no está obligado a observar los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria, es decir, a aspectos de elaboración y de planificación, pero como ya lo ha indicado esta Procuraduría, en un caso similar con el Instituto Nacional de Seguros, esto no implica que, el INPROCOOP esté imposibilitado para tomar en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo en la elaboración de sus planes y/o creación de nuevas plazas, pues está sujeto al poder de dirección del Estado (artículo 188 de la Constitución). Esta línea argumentativa traza necesariamente una vía, y consiste en determinar la naturaleza jurídica de INPROCOOP, la cual es una institución autónoma (artículo 154 de la Ley de Asociaciones Cooperativas) y como institución autónoma que es, es parte de la Administración Descentralizada, y conforme el artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública, la Administración Descentralizada está compuesta por los entes públicos distintos del Estado, con una personalidad jurídica de derecho público. Por otra parte, esta Procuraduría no ignora lo dispuesto por la Sala Constitucional en el sentido de que, “... *disposiciones de contenido no presupuestario (normas de legislación ordinaria) en leyes de presupuesto resulta –por ser atípicas- inconstitucionales...*” (voto N°2008-00056 dictado por la Sala Constitucional a las catorce horas y cuarenta y siete minutos del nueve de enero del dos mil ocho); sin embargo, lo preceptuado por el numeral 80 aquí cuestionado, no constituye en manera alguna, una norma atípica; por cuanto se faculta a la Autoridad Presupuestaria únicamente 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 Autoridad Presupuestaria, que esas plazas son indispensables para el buen funcionamiento institucional y para la prestación normal de los servicios públicos; y como se expuso líneas atrás, no se trata de una competencia nueva a la Autoridad Presupuestaria, sino de recordarle al INPROCOOP, como institución autónoma que es, que si bien no se le exige cumplir ni someter aspectos propios de su gobierno a la Autoridad Presupuestaria, si está sometida al principio de legalidad, y a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y observar los principios de programación, eficacia y eficiencia; para alcanzar los fines, objetivos y metas como medio de

satisfacer el interés general; aspectos traducidos en que los planes operativos institucionales deben ser orientados por el Plan Nacional de Desarrollo, así como por la programación macroeconómica que realiza el Poder Ejecutivo con la colaboración del Banco Central, conforme se expuso líneas atrás; y en éste, la previsión presupuestaria para la creación de 30 plazas nuevas y una nueva escala salarial, tienen impacto en el presupuesto y además, afectan en alguna manera los fines para los cuales se creó el INPROCOOP. Para reforzar lo anterior, se tiene que la misma Sala Constitucional en el voto N° 2008-00056, dictado a las catorce horas y cuarenta y siete minutos del nueve de enero del dos mil ocho, indicó 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...”*, supuesto que se aplica en la norma aquí impugnada, pues es una norma que previene a las instituciones descentralizadas en general, que para la creación de nuevas plazas debe haber el contenido presupuestario para ello, dentro de los principios de programación, eficacia y eficiencia de la Administración Pública en general; y en ningún momento, regula la autonomía administrativa tutelada en el numeral 188 constitucional. No se analiza en este informe, el procedimiento de formación de leyes ordinarias o de presupuesto, por cuanto no es objeto en esta acción, alguna disconformidad procedimental, sino en cuanto al fondo de la norma presupuestaria, ya esbozado en párrafos anteriores; reiterando que lo previsto en el numeral 80 impugnado, se encuentra dentro de los límites de contenido presupuestario, como se indicó. Adoptando como parámetro las anteriores consideraciones, se puede afirmar fehacientemente que, la norma impugnada no quebranta el principio de legalidad, pues se apunta lo dicho por la Sala Constitucional en cuanto a que *“...los efectos que sobre las finanzas públicas y por ende, para el país en general producen los desequilibrios en el régimen salarial del Estado, hacen plenamente justificable y hasta constitucionalmente necesario someter a criterios uniformes todo lo concerniente a la política salarial de la Administración Pública...”* (Voto N°2000-11552 dictado por la Sala Constitucional a las ocho horas con treinta y ocho minutos del veintidós de diciembre del dos mil),

de lo cual se extrae que, el argumento que la norma aquí impugnada lesiona los artículos 11, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 176, 177 y 180; todos de la Constitución Política, no es de recibo, por cuanto si bien el numeral 156 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, sustrae al INPROCOP de las disposiciones que sobre política presupuestaria se establecen en los artículos 21, 23 y 24 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001), no exime al instituto, observar el principio de legalidad, de programación, eficacia y eficiencia; y que se traducen en observar lo dispuesto por la Autoridad Presupuestaria, dentro de los límites legales establecidos, esto es, que sus planes operativos estén conformes con el Plan Nacional de Desarrollo.

6- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 42, 43 y 44 del Boletín Judicial, de los días 22, 23 y 24 de abril del 2015. (Folios del 51 al 53).

7- Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 de la citada ley, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

8.- En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta la Magistrada **Hernández Venegas**; y,

CONSIDERANDO

I.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD: Esta acción se plantea al amparo del párrafo primero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y tiene como asunto base una demanda de conocimiento que se tramita ante el Tribunal Contencioso Administrativo, bajo expediente número 14-003011-1027-CA, planteado el pasado 03 de agosto del 2014, por el accionante en contra del Estado,

el cual se encuentra pendiente de resolver. De tal forma, se cumple con los requisitos de forma establecidos y lo procedente es entrar a conocer por el fondo la acción planteada.

II.- OBJETO DE LA ACCIÓN: La acción reclama la inconstitucionalidad de la facultad de la Autoridad Presupuestaria, de autorizar la creación de plazas en las instituciones descentralizadas y empresas que regula, por haber sido incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por medio de una Ley de Presupuesto Extraordinario, sea el artículo 80 de la 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; lo que la convierte en una norma atípica, al contravenir los artículos 121, incisos 1, 11, 22; 123 a 128, 176, 177, 180 y 188 de nuestra Constitución Política.

Resulta entonces pertinente, transcribir dicha disposición para efectos de su estudio y análisis posterior.

"Artículo 80.- Facúltese a la Autoridad Presupuestaria 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 Autoridad Presupuestaria, que esas plazas son indispensables para el buen funcionamiento institucional y para la prestación normal de los servicios públicos".

III.- SOBRE EL FONDO DE LA ACCIÓN: Las características de la materia a que se contrae la norma transcrita hace que, independientemente de su contenido, la Sala deba examinar si, a la luz de los precedentes que ha elaborado alrededor de la naturaleza y trámite de la Ley de Presupuesto, o de sus llamadas Leyes de Presupuesto Extraordinario, hay motivo suficiente para determinar la inconstitucionalidad acusada. Es de larga data la discusión en la Jurisdicción Constitucional Costarricense, sobre la naturaleza de las leyes de presupuesto, su

tramitación legislativa especial y calificada, así como la posibilidad y/o necesidad de que contengan normas de ejecución presupuestaria.

IV.- EN CUANTO A LAS DENOMINADAS NORMAS PRESUPUESTARIAS “ATÍPICAS”. En la doctrina española, se habla de las leyes de acompañamiento y leyes ómnibus, que suelen escoltar a las leyes de presupuesto del Estado, y modifican el ordenamiento jurídico en materias distintas a la presupuestaria. Así, se denuncia en la práctica legislativa, la concepción de las leyes de presupuestos como auténticas leyes ómnibus, que incorporan la reforma de buena parte del ordenamiento jurídico público. García de Enterría hablaba de *“las espectaculares leyes ómnibus que suelen acompañar a los Presupuestos Generales del Estado y que intentan ajustes circunstanciales de grandes vectores o corrección de complejos normativos”* (Eduardo García de Enterría: El Derecho, la Ley y el Juez, dos estudios, junto a A. Menéndez Menéndez, Civitas, Madrid, 1997, p. 53).

Así, se señala que en las leyes ómnibus, cabe todo o casi todo, incluso la reforma con alcance general y permanente de leyes que integran variadas parcelas del ordenamiento jurídico, incluyendo las tradicionalmente codificadas, con lo cual perjudican la seguridad jurídica al contribuir con la dispersión normativa y la falta de estabilidad y permanencia de las leyes, consecuencia de las incesantes innovaciones legislativas contenidas en leyes de presupuestos, las cuales generan en los destinatarios de las normas (incluso también en los juristas) dificultades para conocer el Derecho vigente . Ello contribuye a crear un clima de desconfianza en el Derecho (Juan Antonio Toscano Ortega, Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado, Tesis de grado para optar al grado de Doctor en Derecho, Barcelona, Septiembre de 2002, p. 385).

El surgimiento y proliferación de este tipo de normas encuentra una posible explicación en el aprovechamiento de los procedimientos privilegiados y más ágiles de las leyes presupuestarias que las ordinarias, ante el entramamiento de las tareas legislativas. De esta forma, se dice que este tipo de normativa surge de la

“...tentación de los Ejecutivos de aprobar, junto a la Ley de Presupuesto anual, y aprovechando los procedimientos acelerados de las mismas, otras leyes caracterizadas por contener un sinnúmero de disposiciones heterogéneas, relativas a las materias más dispares.” (Isabel M. Giménez Sánchez, Las leyes de acompañamiento y el problema de las “Leyes Ómnibus”, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, número 22, Madrid, 2008.)

En nuestro medio, ese tipo de normas es lo que se conoce como normas “atípicas”, que son aquellas disposiciones que se incluyen dentro de Leyes de Presupuesto, que vienen a reformar, derogar o ampliar la legislación ordinaria vigente, y que regulan materia distinta a la ejecución presupuestaria.

La doctrina costarricense señala que 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. (Castillo Víquez, Fernando. La Ley de Presupuesto. Prodel. Asamblea Legislativa, Costa Rica, 1997, p. 114.)

Conforme con Fernando Castillo Víquez, 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.

El Tratadista costarricense, Eduardo Ortiz Ortiz, dice que la Constitución Política 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.” (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.).

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

“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.

Marina Ramírez Altamirano, define a las normas “atípicas” de la siguiente manera:

“Dentro del presupuesto pueden incluirse normas que regulen la ejecución de las partidas presupuestarias autorizadas en él, como sería la que permite hacer ajustes en los gastos autorizados o la que indica su forma de ejecución. Pero no son admisibles disposiciones que regulen materias ajenas a su propia naturaleza, como son las que innovan (creando o modificando normas) la legislación ordinaria. Estas normas, que se conocen como “atípicas”, resultan inconstitucionales.” (Ramírez Altamirano, Marina. Manual de Procedimientos Legislativos. San José, Editorial Juricentro, 2008, p.235).

Siendo estas normas ajenas a la de presupuesto, su inclusión en las leyes presupuestarias han sido atacadas y tenidas como inconstitucionales. Como consecuencia de lo anterior, se tiene que las “normas atípicas” son aquellas 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. Es decir que una norma atípica es una norma que contiene materia que no tiene relación con la materia presupuestaria sino más bien con una regulación a determinada actividad que debe hacerse por medio de una ley ordinaria.

Con base en lo anterior, se pueden inferir las siguientes características de las llamadas normas “atípicas”:

a. 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.

b. Son normas que han sido adoptadas siguiendo un trámite distinto del previsto por la Constitución Política, para la creación y aprobación de la ley de presupuesto.

c. No se refieren al objeto de la ley de presupuesto, que es básicamente hacer una previsión de ingresos y disponer los gastos en sus tres vertientes o límites cuantitativo, cualitativo y temporal.

d. Son normas que por la materia ordinaria que regulan, exceden la temporalidad de las leyes de presupuesto, las cuales tienen una vigencia de un año.

V.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE CONTRAVIENEN LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS “ATÍPICAS”.

De conformidad con sus características y por la forma en que nacen a la vida jurídica, las normas presupuestarias “atípicas” son violatorias al menos de los principios constitucionales de iniciativa, publicidad, transparencia, conexidad y legalidad, toda vez que la formulación del presupuesto es competencia del Poder Ejecutivo, y este tipo de normas son introducidas por el legislador.

Este tipo de normas resultan contrarias al principio de iniciativa, porque las leyes presupuestarias, si bien su aprobación final es competencia del Poder Legislativo, deben gestarse primero en el Poder Ejecutivo. En este sentido, esta Sala Constitucional, en Sentencia 9427-09, de las quince horas con doce minutos del dieciocho de junio de dos mil nueve, sobre el principio de iniciativa ha dicho que en materia de leyes de presupuestos, así como de su modificación:

“La potestad de la Asamblea Legislativa, para emitir las leyes ordinarias o comunes está en el artículo 121 inciso 1) de la Constitución Política, la cual, en criterio de la Sala es suficientemente amplia para ocuparse de áreas de vital interés para la Nación, en el tanto que las

presupuestarias cuya aprobación final radica en el Poder Legislativo, deben gestarse primero en el Poder Ejecutivo, como los presupuestos ordinarios y extraordinarios (inciso 11) del artículo 121, y numerales 176, 177, 178, 179 y 180 de la Constitución Política). El valor entre ambos tipos de leyes, así como el trámite legislativo son diferentes. La jurisprudencia de esta Sala ha sostenido en forma reiterada que el legislador presupuestario se encuentra subordinado al legislador ordinario, por la serie de limitaciones a que está sujeto cuando aprueba una ley de presupuesto (sentencia 2006-17113).”

También las normas presupuestarias “atípicas”, infringen el principio de publicidad y transparencia, porque esas normas se introducen en la Comisión de Hacendarios y no tienen la publicidad de las iniciativas de ley ordinaria, las cuales se publican en el diario oficial. Esta Sala, en Sentencia: 1654-11 de las quince horas y ocho minutos del nueve de febrero del dos mil once, señaló:

“Sin duda, el principio de publicidad en el procedimiento legislativo cumple además de funciones formales, también materiales, no solo en los actos preparatorios de un proyecto de ley, sino cuando se encuentra en otras fases del trámite, cuando la Asamblea Legislativa recibe la publicidad por radio y televisión, dado que los debates del Plenario legislativo están abiertos al público (párrafo tercero del artículo 117 de la Constitución Política). En tal sentido, estas circunstancias y la obligación de publicar los proyectos de ley está contenido en el principio de publicidad que debe servir como vector de legitimidad de todo órgano representativo de la soberanía popular. En tal sentido, los parlamentos y sus actos son de gran valor y trascendencia para la vida democrática de los países, y deben permitirse ventilar sus actuaciones con transparencia y de cara al público, al ser éstos los centros políticos y jurídicos de una Nación, y el lugar primario en el que una sociedad desarticulada debe modularse.”

Así mismo, se quebranta el principio de la conexidad entre la materia objeto del proyecto y la materia objeto de la potestad de enmienda, porque se está regulando el presupuesto y se incorpora materia ajena a este. Al respecto, esta Sala ha indicado que:

“Ya en varias ocasiones la Sala se ha pronunciado sobre el principio de conexidad, de conformidad con el cual debe existir un equilibrio entre la iniciativa legislativa y el derecho de enmienda, los cuales forman parte esencial del procedimiento legislativo y son, a su vez, elementos del equilibrio de poderes y de la técnica de pesos y contrapesos establecida en la Constitución Política y a cuya finalidad deben servir. El principio de conexidad no constituye un impedimento u obstrucción al ejercicio de lo que la Sala ha denominado “función política transaccional”, que se refiere a la posibilidad que tienen los diputados de ir ajustando con sus opiniones, a través del mecanismo de mociones y dentro del marco que fija la iniciativa, el proyecto originalmente propuesto, aún cuando dicho principio impone un límite al derecho de enmienda del legislador, ya que por esta vía no se podría variar el proyecto de ley de tal manera que lo que se apruebe sea un proyecto esencialmente distinto.” (Sentencia 16335-10 de las quince horas y cincuenta minutos del veintinueve de septiembre de dos mil diez.)

Y a propósito de las normas presupuestarias “atípicas”, la Sala ha establecido que:

“...Lleva razón la Contraloría General de la República al sostener que 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...”
(Sentencia 56-08 de las catorce horas y cuarenta y siete minutos del nueve de enero del dos mil ocho.)

Sobre el principio de legalidad esta Sala Constitucional, ha dicho que:

“El principio de legalidad que se consagra en el artículo 11 de nuestra Constitución Política y se desarrolla en el 11 de la Ley General de la Administración Pública, significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las otras normas del ordenamiento jurídico -reglamentos ejecutivos y autónomos, especialmente-; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el "principio de juridicidad de la Administración". (Sentencia N° 3410-92 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del diez de noviembre de mil novecientos noventa y dos.)

Con base en ello, las normas presupuestarias “atípicas” resultan contrarias al principio de legalidad, porque la Constitución Política establece atribuciones o potestades taxativas para la Asamblea Legislativa, y esta no puede exceder esas atribuciones, y este tipo de normas regulan materia ordinaria distinta a la de ejecución presupuestaria.

VI.- JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN TORNO A LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS “ATÍPICAS”.

Anterior a la creación de la Sala Constitucional, la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia, 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.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional relativa a la inconstitucionalidad de introducir en las diferentes leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, regulaciones que resultan en sí ajenas a esa específica materia, precisamente, por adoptar erróneamente un trámite distinto del previsto por la Constitución Política para la creación de ese tipo de normas, ha sido abundante y pacífica.

Entre los numerosos precedentes aplicables se pueden citar las sentencias números: 121-89, 199-89, 69-90, 88-90, 568-90, 1262-90, 1336-90, 1466-90, 550-91, 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, 1971-96, 0554-97, 4971-97, 1924-98, 4647-99, 5091-03, 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.

Esta Sala a partir del voto 121-89, ha mantenido una reiterada tendencia jurisprudencial en el sentido de considerar contrarias a la Constitución Política todas aquellas normas generales contenidas en una Ley de Presupuesto que regulen materias cuya naturaleza no sea no propiamente presupuestarias. Así en la referida sentencia 121-89 de las 11:00 horas del 23 de noviembre de 1989, reiterada entre otras, en la 4647-99 de las 16:12 horas del 16 de junio de 1999, se dijo lo siguiente:

“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). (Sentencia número 121-89, de las once horas del veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve)”

En la sentencia 7056-95, de las diez horas veintisiete minutos del veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, esta Sala dijo:

“Así las cosas, y como ha indicado la jurisprudencia reiterada, en materia de leyes de presupuesto, 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 ciertas materias de diferentes 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 extraordinarios, así como de la Asamblea Legislativa en cuanto a su dictado.

Las normas de comentario, al haberse adoptado erróneamente mediante el trámite previsto para la legislación presupuestaria -sin serlo-, y no a través del trámite exigido para la creación de la legislación ordinaria, deviene en inconstitucional por violación a los artículos 121 incisos 1) y 11), 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política, y así debe declararse en este caso a favor de las organizaciones accionantes.”

En la sentencia 2005-06855, de las diez horas con un minuto del primero de junio del dos mil cinco, esta Sala se pronunció sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, en estos términos:

“III.- DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO. *Para resolver esta gestión, debe partirse de la definición del concepto de "presupuesto", que en modo alguno es sencilla, ni estática, por dos razones fundamentales: en primer lugar, por cuanto se trata de un concepto que ha evolucionado a lo largo de la historia, pero cuyo contenido se ha mantenido, y que encuentra sustento en una norma constitucional, en los términos ya definidos por esta Sala mediante sentencia número 0760-92, de las quince horas quince minutos del once de marzo de mil novecientos noventa y dos, en que señaló:*

*"... El artículo 176 de la Constitución Política expresa que el presupuesto ordinario de la República **comprende todos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico. El concepto de presupuesto ordinario ha evolucionado a tal punto que actualmente se entiende, no solo como un documento***

jurídico contable, sino como un instrumento técnico organizador de la economía del Estado, consolidándose así su función de plan y control. Es importante observar, de conformidad con el artículo 176 constitucional, que el presupuesto se presenta como un acto de mera previsión o cálculo contable de los ingresos, mientras que respecto a los egresos públicos, mantiene el triple efecto: autorización del gasto público, limitación de la cantidad a gastar, fijación del destino que haya de darse a los créditos aprobados en el presupuesto... Todo lo expuesto da una idea clara de la naturaleza del presupuesto como proyección de ingresos que cubra los gastos autorizados de la Administración Pública, por lo que consiste en una expresión de términos contables del plan de acción del Gobierno para un período determinado..."

Por tal motivo, en razón de su contenido, el presupuesto se constituye en el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, en los términos previstos en el artículo 180 constitucional, de manera que es constitucionalmente prohibido para toda dependencia pública, incurrir en gastos no autorizados en los presupuestos, sean ordinarios, extraordinarios, o en sus modificaciones, según corresponda.

IV.- CONTINUACIÓN. El segundo motivo que dificulta la conceptualización del presupuesto, es la consideración de que no se trata de un concepto unívoco o unitario, sino todo lo contrario, a efecto de tener un concepto integral o global que abarque los diversos aspectos jurídicos, económicos y políticos del país. De tal suerte que se debe entender al presupuesto en sus diversas dimensiones: **a.-** el que lo conceptualiza como un documento unitario y contable, precisamente en razón de su contenido, explicado anteriormente; **b.-** como un fundamental instrumento de planificación de la actividad y gestión pública, economía y del desarrollo integral del país (económico y

social), con lo cual se consolida su naturaleza previsor, planificadora y de control efectivo, dentro de los parámetros de un Estado Constitucional como el nuestro. En virtud de lo anterior, el presupuesto adquiere importancia en los planos jurídico, político, de control, económico y de desarrollo, por cuanto, a partir de esta conceptualización, bien puede tenerse al presupuesto como un instrumento técnico y organizador de la economía del Estado, cuya función es la planificación nacional, y que coadyuva al control de la Hacienda Pública; en los términos señalados por esta Sala en sentencia número 2002-4884, de las catorce horas cincuenta y nueve minutos del veintidós de mayo del dos mil dos, en la que se concluye en la necesidad de que los fondos públicos se administren mediante el presupuesto, visto como un **plan racional del gasto**,

"[...] según lo indiquen las reglas de la conveniencia razonable y la distribución equitativa, funcional e inteligente de los recursos que el Estado consigue [...]"; sea mediante el cobro de tributos, la emisión de bonos en deuda interna o externa, créditos internacionales, o donaciones; **c.) como una manifestación del ejercicio democrático y del sistema de pesos y contrapesos**, toda vez que en la aprobación legislativa, se expresa el plan financiero y económico de la Hacienda Pública para un período fiscal determinado. Es decir, con la aprobación de la Asamblea Legislativa se autorizan los ingresos y los gastos que la Administración podrá realizar en ese ejercicio económico, así como el destino de los recursos, y las reglas de su gestión. En este sentido, debe tenerse presente que en la materia presupuestaria, el Poder Ejecutivo está sujeto a la Asamblea Legislativa, toda vez, que el primero tiene reservado para sí, únicamente la facultad –o derecho- de proposición o de iniciativa del presupuesto, en el que prevé los ingresos y posibles gastos de la Administración; pero le corresponde a la segunda, su aprobación o improbación, de manera que puede rechazar la propuesta, en todo o en parte, o bien aumentar las partidas, previo

informe certificado de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal, o variarlo, con sujeción a las normas y principios que la Constitución Política dispone para la materia presupuestaria (artículos 177, 178, 179 y 180 de la Constitución Política); asimismo, debe considerarse que en esta materia, el Poder Ejecutivo no tiene derecho al veto, según lo dispone expresamente el artículo 125 constitucional. Por último, la intervención del órgano representativo del pueblo en la aprobación del presupuesto –Asamblea Legislativa-, le otorga a este instrumento un innegable significado político; que se traduce en un control democrático de la actividad política del gobierno, puesto que es en el presupuesto donde se encuentran los instrumentos para el desarrollo y los recursos para la consecución de los objetivos propuestos, que no deben buscar otra cosa más que el desarrollo de la Nación y el bien común, tal y como se consideró en la citada sentencia número 2002-04884-2002, al indicar que el Poder Ejecutivo al elaborar el presupuesto, debe atender a las necesidades del país y a la realidad nacional actual, con el objeto de una "buena gobernabilidad". Es así como el presupuesto:

"[...] se constituye [en] una herramienta válida para hacer efectivo el precepto contenido en el artículo 50 constitucional, -que obliga al Estado a procurar un adecuado reparto de la riqueza-, y que permite la satisfacción de necesidades sociales importantes de actores específicos, que de lo contrario quedarían en el desamparo económico." (sentencia 4882-2002, supra citada)."

Propiamente, en cuanto a la diferencia entre el trámite procedimental de la ley ordinaria y la ley de presupuesto, y la inconstitucionalidad de introducir normas de contenido no presupuestario en leyes de presupuesto, la Sala Constitucional, en la sentencia 2005-03497, de las catorce horas con cincuenta y cinco minutos del treinta de marzo del dos mil cinco, estableció el siguiente criterio jurisprudencial:

“IV.- En consonancia con su jurisprudencia, el Tribunal ha señalado que un contenido ajeno a la materia presupuestaria, en los términos del artículo 176 de la Constitución Política, no puede ser incluido en la Ley de Presupuesto, en razón de las especiales condiciones que rodean la aprobación de este tipo de leyes. La Ley de Presupuesto tiene un trámite privilegiado respecto de la ley ordinaria dada la urgencia de su aprobación, lo cual supone que todas las autoridades involucradas en su tramitación tengan plazos cortos para realizar sus respectivas actuaciones. Es además un acto de promulgación legislativa, es decir, quien promulga la Ley de Presupuesto es la propia Asamblea Legislativa y no el Poder Ejecutivo, órgano que respecto del trámite ordinario cuenta con las potestades de sanción y veto de los proyectos aprobados por la Asamblea. Ese procedimiento especial es reservado a un tipo de actos igualmente particulares en cuanto a su contenido: la ley de Presupuesto, mediante la cual son previstos los ingresos probables del Estado central y determinados sus gastos posibles. Las normas que no se refieran a los dos aspectos recién mencionados, deben ser tramitadas mediante el procedimiento para la aprobación de la Ley ordinaria, previsto en el artículo 124 de la Constitución Política, y no a través del procedimiento especial para la aprobación del Presupuesto, determinado por los numerales 177 y siguientes de la Ley Fundamental. La norma que incluida en la Ley de Presupuesto, no tiene naturaleza presupuestaria por no disponer sobre ingresos y gastos estatales, se ha denominado "atípica" y deviene inconstitucional por tal circunstancia.”

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. Adicionalmente, 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.

En la resolución N° 4790-93 de las ocho horas cuarenta y cinco minutos del 30 de setiembre de 1993, reiterada en la N° 2008-00056 de las catorce horas y cuarenta y siete minutos del nueve de enero del dos mil ocho, la Sala 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 la sentencia de la SC 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”

De la cita anterior, resulta importante enfatizar que si bien la materia de empleo público, que abarca plazas, reasignaciones, clasificaciones, revalorizaciones, reasignaciones de funciones, pago de pluses, prohibición o dedicación exclusiva, tiene consecuencias de tipo presupuestario, su regulación propiamente, debe hacerse a través de modificaciones de la legislación ordinaria y no por medio de leyes de presupuesto.

VII.- EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY DE PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO N° 7097 DE 18 DE AGOSTO DE 1988.

Retomando el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, se tiene que la Ley N° 7097 de 18 de agosto de 1988, es una Ley de Presupuesto Extraordinario de la República, que fue publicada en el Alcance N° 25 a La Gaceta N° 166 del 01 de setiembre de 1988, y a la fecha, se encuentra vigente.

En esta Ley de Presupuesto Extraordinario, se incluye un precepto normativo de alcance general y permanente, que le establece una facultad de autorización a la Autoridad Presupuestaria, y es el artículo 80 que literalmente dispone:

"Facúltese a la Autoridad Presupuestaria 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 Autoridad Presupuestaria, que esas plazas son

indispensables para el buen funcionamiento institucional y para la prestación normal de los servicios públicos".

Por medio de esta norma, el legislador sujeta la creación de nuevas plazas a la autorización de la Autoridad Presupuestaria, en el caso de las *"instituciones descentralizadas y empresas que regula"*. De esta forma la Autoridad Presupuestaria se erige como la entidad legalmente competente para autorizar la creación de plazas en las instituciones descentralizadas y empresas públicas que regula. Dicha competencia deriva de los artículos 16 de la Ley No. 6995 "Ley para el equilibrio financiero del sector público" y del artículo 80 de la Ley N. 7097 de 18 de agosto de 1988, objeto de la impugnación que nos ocupa.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley 6955 del 24 de febrero de 1984, "Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público" establece que a la Autoridad Presupuestaria le corresponde fijar los lineamientos en materia de empleo público, los cuales podrán incluir límites al número de puestos por institución.

De lo anterior se desprende que las entidades descentralizadas, en el ejercicio de su autonomía administrativa, de acuerdo con sus necesidades, pueden solicitarle a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la creación de nuevas plazas. Según lo establecido en el artículo 80 de la Ley de Presupuesto Extraordinario No. 7097, a esa Secretaría Técnica le corresponde realizar el respectivo estudio técnico legal, para determinar su procedencia.

Las entidades descentralizadas, en el ejercicio de su autonomía administrativa, de acuerdo con sus necesidades, pueden solicitarle a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la creación de nuevas plazas. A la Secretaría Técnica, según lo establecido en el artículo 80 de la Ley de Presupuesto Extraordinario No. 7097, le corresponde realizar el respectivo estudio técnico legal, para determinar su procedencia.

El procedimiento, consiste en verificar el cumplimiento de los requisitos. Producto de ese análisis, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, emite el informe técnico correspondiente, con la autorización de la aprobación de la creación de plazas. La Autoridad Presupuestaria con ese insumo toma el acuerdo correspondiente y posteriormente la Directora de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria emite el oficio comunicando a la Institución lo acordado por la Autoridad Presupuestaria.

En dicha norma no se establece un límite sobre la cantidad de veces que una dependencia pueda solicitar la creación de plazas. Igualmente, de ello se desprende que la iniciativa de creación de plazas es de resorte de la administración interesada, que en forma específica solicita a la Autoridad Presupuestaria la autorización para la respectiva creación, y dicha autoridad con base en los análisis que hace la Secretaría procede a autorizar o no la respectiva creación de puestos. De forma tal que cuando la Autoridad Presupuestaria autoriza la creación de plazas automáticamente modifica las “metas de empleo” adicionando las plazas creadas.

Es de hacer notar, que en principio, existe un evidente vínculo o relación entre esa facultad y la materia presupuestaria, toda vez que la creación, modificación o supresión de plazas, propias de los asuntos de empleo público, generan consecuencias directas en el erario público, que a su vez se reflejan en el presupuesto de la República. Sin embargo, esa facultad otorgada por el legislador, no se circunscribió al período de ejecución al que estaba destinada esa Ley de Presupuesto Extraordinario, al contrario lo excede al mantenerse vigente hoy en día, como una atribución o competencia de la Autoridad Presupuestaria. Adicionalmente, tal como lo indicó esta Sala, en el referido Voto N° 4028-92, no obstante tener una consecuencia de tipo presupuestario, su verdadera naturaleza es otra, valga decir, pretende regular una relación de tutela o sujeción jurídica entre las instituciones descentralizadas y empresas públicas y la Autoridad Presupuestaria, la cual es propia de la legislación ordinaria, ergo, debió ser incluida como una reforma de otras leyes más específicas, idóneas o adecuadas, como por

ejemplo la Ley para el equilibrio financiero del Sector Público, o la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, etc.

VIII.- DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA.

La Constitución Política 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 Legislativa es competente para lo que le autorice la Constitución, ésta prohíbe, por ejemplo, que un determinado tipo de ley sea creada por un procedimiento que no es el indicado para el caso. Como lo ha señalado esta 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 art. 121 y 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política.

Si bien es procedente que se incluyan "normas generales" en las normas de presupuesto, esto es posible 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 objeto

de esta acción de inconstitucionalidad, que establece la facultad a la Autoridad Presupuestaria de autorizar la creación de plazas.

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 Constitución 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 Política, 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 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 de la 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 Autoridad Presupuestaria 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 comentadas, por cuanto, excede el objeto de regulación propio de la Ley de Presupuesto, al reformar la Ley constitutiva de la Autoridad

Presupuestaria, 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.

Se concluye de lo anterior, que el establecimiento de una competencia como esta, de autorizar la creación de plazas de forma permanente, 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 materia propia de una ley ordinaria y no de una ley de presupuesto, que en este caso fue de presupuesto “extraordinario”.

Es claro que el establecimiento de este tipo de límites, consistente en supeditar la creación de plazas a las entidades descentralizadas por un órgano encargado de regular la materia de empleo, tiene la intención de lograr una sana gestión de los recursos financieros del Estado, a través de la austeridad y la reducción del gasto público, asignando los recursos con base en prioridades, para su mejor aprovechamiento, en beneficio del desarrollo económico y social del país, lo cual es viable y conveniente para nuestro sistema de empleo público. Sin embargo, en un Estado de Derecho como el nuestro, se deben respetar los procedimientos constitucionales para promulgar la legislación ordinaria, y no burlarlos, al utilizar la ley de presupuesto con el propósito de incluir normas que reforman o amplían la legislación ordinaria vigente.

Es así como, de manera abiertamente contraria a los artículos 121 incisos 1 y 11, 123 al 129 y 176 a 180 de la Constitución Política, se promulgó 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, lo que la convierte en una norma atípica.

IX.- CONCLUSIÓN

En aplicación de los antecedentes jurisprudenciales expuestos, por no existir razones de interés público que justifiquen un cambio de criterio, lo que procede es declarar con lugar la acción y anular la norma impugnada, por tratarse de una norma ajena al contenido presupuestario, si bien inserta en una ley de presupuesto.

La facultad de autorización de la creación de plazas fue introducida en una Ley de Presupuesto Extraordinario, y regula materia propia de una ley ordinaria (establecer una autorización o acto administrativo de control), debido a este origen normativo, dicho artículo 80 es una norma atípica, y por ende inconstitucional, porque contraviene el artículo 121 incisos 1 y 11, 123 al 129 y 176 a 180 de la Constitución Política, por carecer de relación con la materia presupuestaria y no ser una norma de ejecución presupuestaria.

POR TANTO

Se declara con lugar la acción. En consecuencia, se anula el artículo 80 de la Ley de Presupuesto Extraordinario de la República, 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, por infringir los artículos 121 incisos 1 y 11, 123 al 129 y 176 a 180 de la Constitución Política. Esta sentencia tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de entrada en vigencia de la norma anulada. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se dimensionan los efectos de esta sentencia en el sentido de que los actos derivados de ese artículo 80 desde la vigencia de la ley hasta esta anulación, son válidos. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial “La Gaceta” y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.-

María del Rocío Hernández Venegas