Exp: 26-039736-0007-CO
Res. N°2026-045954

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las doce horas diez minutos del veinticuatro de noviembre de dos mil veintiséis.

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por las personas diputadas **ÁNGELA AGUILAR VARGAS, DIANA MURILLO MURILLO, SALVADOR PADILLA VILLANUEVA, NORJELENS MARÍA LOBO VARGAS, RONALD CAMPOS VILLEGAS, KAROL MATAMOROS MONTOYA, EDER HERNÁNDEZ ULLOA, RAFAEL VARGAS BRENES, JANICE SANDÍ MORALES y MARCO BADILLA CHAVARRÍA**, respecto del proyecto de ley de ***"Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2027"***, expediente legislativo N° 25.754.

Resultando:

1.- La presente consulta legislativa facultativa de constitucionalidad se recibió en la Secretaría de la Sala a las 16:35 horas del 22 de octubre de 2026. La copia certificada del expediente legislativo N° 25.754 se recibió en la Sala el día 5 de noviembre. En consecuencia, el plazo para evacuar la consulta vencería el 5 de diciembre próximo.

2.- Consultan los y las diputadas las siguientes dudas: primer motivo de consulta: ¿Constituye la Norma Presupuestaria 9 del artículo 7 del expediente legislativo N°25.754, que condiciona la disponibilidad de ¢29.843,8 millones asignados al título 301 Poder Judicial, a la aprobación de la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Público y del Plenario, y a certificaciones

de la Contraloría General de la República, una norma atípica que, al crear competencias aprobatorias y regular una materia propia de la legislación ordinaria de control y fiscalización, resulta contraria a los artículos 121, inciso 11), 176, 178, 179 y 180 de la Constitución Política y a la jurisprudencia de esa Sala? (sentencias 121-89, 4790-93, 7137-2007, 2016-18351 y 24746-2019) Segundo motivo de consulta: ¿Resulta la Norma Presupuestaria 10, que exige un presupuesto extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa para cualquier movimiento entre subpartidas del Poder Judicial y de la Defensoría de los Habitantes, mientras que para las restantes instituciones esos movimientos se realizan por decreto ejecutivo conforme al artículo 45 de la Ley N°8131, una norma atípica por modificar tácitamente una ley ordinaria dentro de la ley de presupuesto, en los términos de la sentencia 4790-93 y de la jurisprudencia citada? Tercer motivo de consulta: ¿Vulneran las Normas Presupuestarias 9, 11 y 12, al asignar a la Contraloría General de la República funciones de certificación, ratificación y estudio periódico sobre fondos, compensaciones y plazas del Poder Judicial, la reserva de ley para la atribución de competencias de fiscalización, conforme a lo resuelto en la sentencia 11491-2002, y el diseño constitucional de ese órgano y su independencia funcional (artículos 183 y 184 de la Constitución Política)? Cuarto motivo de consulta: ¿Constituyen las Normas Presupuestarias 11 y 12, al condicionar el pago de una compensación salarial y el uso de plazas vacantes del Poder Judicial, normas atípicas por regular el régimen de empleo público, materia ajena a la ley de presupuesto y cuyos efectos pueden exceder la anualidad, conforme a las sentencias 4028-1992, 11491-2002 y 19539-2024? Quinto motivo de consulta: ¿Constituye un vicio esencial del procedimiento legislativo, por infracción del artículo 167 de la Constitución Política y conforme a lo resuelto por esa Sala en la resolución 1729-2024, la omisión de la consulta

preceptiva a la Corte Suprema de Justicia respecto de las Normas Presupuestarias 9, 10, 11 y 12, en tanto inciden en la organización y el funcionamiento del Poder Judicial? Sexto motivo de consulta: ¿Resultan compatibles las Normas Presupuestarias 9, 10, 11 y 12 con el principio de separación de poderes y con la independencia del Poder Judicial en su dimensión institucional (artículos 9 y 152 a 154 de la Constitución Política, en relación con el ordinal 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos citada), en tanto subordinan la disponibilidad de los recursos y la gestión de plazas del Poder Judicial a decisiones políticas sucesivas de otros Poderes, sin plazo ni criterio objetivo de resolución? Séptimo motivo de consulta: ¿Vulnera la Norma Presupuestaria 9 la interdicción de la coadministración entre Poderes de la República, al convertir a una comisión legislativa y al Plenario en órganos que aprueban con carácter previo la liberación de fondos de otro Poder, transformando el control posterior que prevé la Constitución Política en una intervención previa y concurrente en la administración financiera del Poder Judicial? Octavo motivo de consulta: ¿Es compatible con los artículos 176 y 177 de la Constitución Política que las Normas Presupuestarias 9, 11 y 12 conviertan gastos autorizados por la ley de presupuesto en autorizaciones condicionadas e inciertas, y que una porción sustancial de los recursos asignados al Poder Judicial (5,6% del presupuesto del título 301), permanezca bloqueada desde el primer día del ejercicio económico 2027, sin certeza sobre la fecha de su liberación? Noveno motivo de consulta: ¿Infringe el procedimiento de liberación de fondos de la Norma Presupuestaria 9, integrado por cuatro condiciones sucesivas, sin plazo máximo de resolución para ninguna de ellas y con decisión final de un órgano político, el principio de seguridad jurídica (artículos 11 y 34 de la Constitución Política) y la exigencia de continuidad de los

servicios públicos que prevé el artículo 176 de la Constitución Política? Décimo motivo de consulta: ¿Resulta razonable y proporcional, a la luz de los artículos 41 y 153 de la Constitución Política, que el bloqueo dispuesto por la Norma Presupuestaria 9 alcance 313 de los 543 renglones del presupuesto del Poder Judicial, incluidos mantenimiento de edificios, tecnología, seguridad institucional, alquileres y el proyecto de infraestructura de Buenos Aires de Puntarenas, cuya ejecución responde a una orden previa de esta Sala, sin vínculo directo con el objeto de la rendición de cuentas exigida sobre el Fideicomiso Inmobiliario Poder Judicial 2015 y el programa 926, y con afectación del acceso a la justicia pronta y cumplida, cuando el ordenamiento dispone de mecanismos de control ex post idóneos y menos gravosos? Décimo primer motivo de consulta: ¿Introduce el conjunto de las Normas Presupuestarias 9, 10, 11 y 12 un régimen diferenciado y más gravoso para el Poder Judicial y para la Defensoría de los Habitantes de la República, aplicable únicamente a dos de los veintiséis títulos del presupuesto, sin una justificación técnica, objetiva y proporcional en el expediente legislativo, en contravención del principio de igualdad reconocido en el artículo 33 de la Constitución Política? Décimo segundo motivo de consulta: En caso de que esta Sala determine que la Norma Presupuestaria 9 resulta, en todo o en parte, inconstitucional, ¿cuál sería el efecto jurídico de esa declaratoria sobre las Normas 10, 11 y 12, en tanto estas se articulan como parte de un mismo sistema de controles dirigido a limitar la disponibilidad y la gestión de los recursos del título 301 durante el ejercicio económico 2027?

3.- Por resolución de las 10:03 horas del 26 de octubre de 2026, de la presidencia de la Sala, se tuvo por presentada la consulta, se ordenó solicitar al Directorio de la Asamblea Legislativa, la remisión del expediente legislativo N° 25.754. Por resolución de las 8:11 horas del 4 de noviembre de 2026, se emite un

formal recordatorio al Directorio de la Asamblea Legislativa para que, por medio de su Presidenta, remita a la Sala Constitucional, de forma inmediata, la copia certificada del expediente legislativo conforme fue solicitado por la resolución de las 10:03 horas del 26 de octubre de 2026.

4.- Mediante escrito presentado por el Directorio Legislativo, a las 10:24 horas del 5 de noviembre de 2026, se hace llegar la copia certificada del Expediente Legislativo N° 25.754, que es *"Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2027"*.

5.- Por resolución de las 12:08 horas del 5 de noviembre de 2026, la Presidencia de la Sala tuvo por recibida la copia certificada del expediente legislativo, estando listos los autos, se trasladó el expediente a la oficina del magistrado Luis Fdo. Salazar Alvarado, a quien por turno corresponde el estudio de fondo.

6.- Por escrito presentado a las 14:04 horas del 9 de noviembre de 2026, las personas diputadas consultantes incoan una medida cautelar urgentísima basada en que efectivamente presentaron la consulta legislativa el 22 de octubre pasado, que a pesar de que se solicitó el expediente legislativo el 26 de ese mes, la copia no ingresó a la Sala si no hasta la reiteración de la remisión del expediente legislativo, lo que finalmente sucedió hasta el 5 de noviembre de 2026. Que el proyecto fue aprobado en Primer Debate el 5 de noviembre, y señaló como fecha para el Segundo Debate el 9 de noviembre, estando en trámite la consulta legislativa. En el escrito razonado se hace alusión a la importancia de la medida cautelar, de su apariencia de buen derecho, del peligro en la mora, y de la perdida oportuna del momento de recibir el pronunciamiento de la Sala. Como resultado de otros argumentos, solicita la suspensión de la votación en segundo debate del proyecto

de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2027, expediente legislativo N° 25.754.

7.- Mediante resolución de las 12:20 horas del 11 de noviembre de 2026, el magistrado Salazar Alvarado, conoce de la solicitud y se pronuncia en el siguiente sentido: *"Dado que la presente consulta legislativa versa sobre el proyecto tramitado bajo el expediente legislativo N° 25.754, correspondiente a la "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2027", el cual coincide con el objeto de las consultas facultativas tramitadas en los expedientes N° 26-039748-0007-CO y N° 26-040155-0007-CO -en las cuales, mediante resoluciones de las 13:03 horas y de las 18:00 horas, ambas del 9 de noviembre de 2026, dictadas por el magistrado Cruz Castro y la magistrada Hess Herrera, ya se ordenó al Plenario Legislativo abstenerse de discutir y votar en segundo debate la iniciativa de mérito-, resulta improcedente un nuevo pronunciamiento sobre la medida cautelar aquí requerida, por haberse decretado oportunamente en los autos citados. En consecuencia, estense las partes a lo ordenado en las citadas resoluciones*".

8.- En el procedimiento se cumplió con las formalidades establecidas en la ley.

Redacta el magistrado **Salazar Alvarado**; y,

Considerando:

I.- De previo. Lo primero que procede, a los efectos de evacuar la consulta, es verificar los trámites seguidos en este caso, en concordancia con lo que señala el artículo 98, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al disponer que la consulta deberá hacerse después de aprobado el proyecto en primer debate y antes de la aprobación definitiva y que, al evacuarla, la Sala dictaminará sobre

cualesquiera aspectos o motivos que estime relevantes desde el punto de vista constitucional, pero vinculante sólo en lo que se refiere a los trámites.

En el caso que nos ocupa, se trata de un proyecto de Ley sobre el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2027, trámite que tiene sus propias connotaciones derivadas del plazo constitucional o reglamentario, en este caso, impuesto por las normas constitucionales. En esta clase de procedimiento legislativo especial, la consulta es posible en el tanto deberá formularse con la anticipación debida, además, se indica que será posible la interposición de la consulta facultativa de constitucionalidad antes del Primer Debate, siempre que haya superado el dictamen de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios. Así lo expresó la Sala, al evacuar la consulta legislativa facultativa que había interpuesto la Defensoría de los Habitantes cuando indicó que:

"... la Sala ha dicho que:

> *"Ciertamente, por tratarse de un proyecto donde la Asamblea Legislativa tiene un plazo constitucional para votar, a más tardar el 30 de noviembre del año en curso (artículo 178 de la Constitución Política), la consulta puede presentarse aún sin haberse aprobado en primer debate (ver sentencia número 1716-90 de las 15:00 horas del 27 de noviembre de 1990 y número 2006-014895). Sin embargo, esto no quiere decir que pueda presentarse en cualquier momento desde que el proyecto es presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa el 1° de setiembre, sino que el proyecto debe estar al menos, dictaminado. Ello es así por una razón muy lógica, el dictamen implica una especie de visto bueno de una comisión*

legislativa. Antes de ser dictaminado el proyecto puede sufrir toda suerte de modificaciones -con las salvedades de los artículos 179 y 180 de la Constitución Política- y, listo el dictamen, existe mayor seguridad acerca de las posibilidades de aprobación y contenido del texto objeto de la consulta.

En este caso, el proyecto fue dictaminado el día 16 de octubre del 2014, y la consulta fue presentada con posterioridad a dicho dictamen".

Lo anterior encuentra fundamento en la permanencia y estabilidad de lo examinado como dictaminado por la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios; toda vez que es el órgano parlamentario que revisa en profundidad el ejercicio económico del Estado para el año siguiente, y que puede decirse, con cierta consolidación según lo propuesto por el Poder Ejecutivo. Entonces, solo cuando es aprobado en Comisión, queda dictaminado para luego ser discutido por el Plenario legislativo, el que podría ser modificado cuando por moción de orden para que se convierte el Plenario en Comisión General, momento en el cual se abre un espacio de cinco días para la presentación de las mociones nuevas o de reiteración de mociones rechazadas en Comisión, artículo 205.1 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

En la misma línea de razonamiento, la Sentencia N° 2016-18351 de las 11:15 horas del 14 de diciembre de 2016, que:

"... existe una excepción, es decir, se puede presentar la consulta facultativa de constitucionalidad, aún antes de haberse aprobado el proyecto en primer debate, si la Asamblea

Legislativa tuviere un plazo constitucional o reglamentario para votarlo. En este caso, la consulta presentada es sobre el proyecto de "Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2017", que se tramita en el expediente legislativo número 20.087, la cual, conforme lo dicho supra, reúne el primer requisito porque fue presentada por diez diputados, y además, el segundo requisito mencionado. Ciertamente, por tratarse de un proyecto donde la Asamblea Legislativa tiene un plazo constitucional para votar, a más tardar el 30 de noviembre del año en curso (artículo 178 de la Constitución Política), la consulta puede presentarse aún sin haberse aprobado en primer debate (ver sentencia número 1716-90 de las 15:00 horas del 27 de noviembre de 1990 y número 2006-014895). Sin embargo, esto no quiere decir que pueda presentarse en cualquier momento desde que el proyecto es presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa el 1° de setiembre, sino que el proyecto debe estar al menos, dictaminado. Ello es así por una razón muy lógica, el dictamen implica una especie de visto bueno de una comisión legislativa, antes de ser dictaminado el proyecto puede sufrir toda suerte de modificaciones –con las salvedades de los artículos 179 y 180 de la Constitución Política- y existe mayor seguridad acerca de las posibilidades de aprobación y contenido del texto objeto de la consulta".

En el caso que nos ocupa, la "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2025" fue

dictaminada el 17 de octubre de 2024, en consecuencia, para el 25 de octubre de 2024 en que fue presentada la gestión de la Defensora de los Habitantes, resulta admisible, toda vez que cumplía con lo señalado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional. De este modo, procede conocer por el fondo la gestión, en el tanto que se ha establecido que el proyecto de ley está dictaminado por la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, y al ser una excepción a la norma establecida en el artículo 98, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que exige que las consultas de constitucionalidad preceptivas o facultativas, sean presentadas cuando el proyecto de ley objeto de análisis constitucional haya sido aprobado en Primer Debate por el Plenario Legislativo, el proyecto de ley que nos ocupa tiene plazo constitucional que preceptivamente debe cumplimentarse, de modo que la Ley de la Jurisdicción Constitucional releva de ese requerimiento cuando prescribe que la consulta debe presentarse con la antelación debida, es claro que una vez dictaminado es admisible la consulta de constitucionalidad como lo ha interpretado la Sala, para permitir un plazo razonable para abordar las dudas de constitucionalidad, en virtud del inciso ch), del artículo 96, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional".

En conformidad con lo establecido en la jurisprudencia, es claro que el proyecto de ley fue dictaminado por la Comisión de Asuntos Hacendarios, de forma que se cumple con el requisito para que esta Sala pueda pronunciarse sobre los extremos planteados.

Para los efectos anteriores y por la importancia del asunto de que se trata, en el siguiente considerando se hará una síntesis cronológica del proyecto de ley.

II.- La tramitación del expediente en la Asamblea Legislativa. Para efectos de ubicar los aspectos más relevantes, se establecen los hitos procedimentales relevantes del proyecto de *"Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027"*, que se tramita bajo el expediente legislativo N° 25.754, a continuación:

a) El 1° de setiembre de 2026 se presentó a la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa el proyecto de ley de presupuesto para el año 2027 (folios 02 y siguientes del expediente legislativo, tomo 01).

b) Por auto del 1° de setiembre de 2026 se trasladó el expediente legislativo a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios para su estudio y trámite (folio 2362 del expediente legislativo, tomo 04).

c) El 2 de setiembre de 2026 se aprobó en comisión una moción para recibir en audiencia a varias autoridades, entre ellas, a la Defensoría de los Habitantes de la República (ver folio 2369 y siguientes del expediente legislativo, tomo 05).

d) El 5 de setiembre de 2026 se agrega al expediente legislativo el informe N°AL-DAPR-INF-022-2026, que es "Informe técnico del Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2027" rendido por el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa. En dicho informe se consignó lo siguiente:

"Para el 2027 se propone la inclusión de seis nuevos incisos orientados a la eficiencia del gasto, la restricción de plazas y al control específico de rubros de gasto del Poder Judicial y la Defensoría de los Habitantes (...)

Numeral 9 (Bloqueo en SIGAF para el Poder Judicial): Esta es la norma más extensa y compleja incluida en el proyecto de presupuesto 2027, con la que se bloquearía la ejecución en el sistema SIGAF de una inmensa lista de subpartidas de gastos del Poder Judicial (servicios básicos, alquileres, transportes, útiles,

mantenimiento, etc.) por un monto total que ronda los 29.843,8 millones. Para liberarlos, se exige cumplir tres condiciones previas: l. Presentar Estados Financieros Auditados de 2026 del fideicomiso Inmobiliario Poder Judicial 2015 ante la Asamblea Legislativa. 2. Certificar ante la Contraloría General de la República (CGR) el cumplimiento de disposiciones de auditorías sobre infraestructura. 3. Certificar el cumplimiento de auditorías referentes al programa 926 de Administración Central.

Numeral 10 (Prohibición de Traslados de Recursos para Poder Judicial y Defensoría): Se prohíbe realizar movimientos o traslados de recursos entre subpartidas de las partidas 0, l, 2, 5, 6, 7 y 9 para los programas de estas instituciones. Cualquier modificación requerirá un Presupuesto Extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa.

Numeral 11 (Suspensión de Compensación de Administración Judicial): En el programa 926 (Administración Central del Poder Judicial), se prohíbe el pago de compensaciones de administración a escalas salariales de la judicatura hasta que se presente un análisis de costo-beneficio de la labor administrativa vs. la jurisdiccional, ratificado por la CGR y aprobado por la Asamblea Legislativa.

Numeral 12 (Estudio Técnico de Costo-Beneficio para Vacantes): EI Poder Judicial y la Defensoría de los Habitantes no podrán utilizar plazas vacantes a menos que cuenten con un estudio técnico trimestral de costo-beneficio justificado por la CGR, aprobado por la Corte Plena y remitido a la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea para su aprobación final" (ver folios 2464-2539 del expediente legislativo tomo 05).

e) El 11 de setiembre de 2026 el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa rindió el informe técnico N° AL-DAPR-INF-088-2026

relativo al *"TÍTULO – 103 DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA"*:

> *"La Defensoría de los Habitantes de la República como Órgano auxiliar del Poder Legislativo tiene por misión: "Proteger a las personas habitantes ante las vulneraciones del Sector Público, educando, promoviendo y defendiendo sus derechos e intereses."*
> *Para el año 2027, esta institución proyecta un gasto institucional de ₡6.246,4 millones, monto que disminuye en ₡120,0 millones, lo que significa un decrecimiento de 1,9% respecto a la ley actualizada a agosto de 2026"* (folio 2860 del expediente legislativo Tomo 7).

f) Por sesión ordinaria N° 43, del 16 de setiembre de 2026, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios recibe en audiencia a las siguientes personas: Angie Cruickshank Lambert; Franklin Ríos Vindas, del Departamento Financiero; Ronald Retana Pérez, director administrativo, todos de la Defensoría de los Habitantes, en la que el señor Ríos Vindas se refirió en los siguientes términos:

> *"En relación con la Norma 10, me parece que hemos venido operando hace un tiempo bajo esa estructura, en la cual la Partida de Remuneraciones solo permite transferir recursos hacia la Partida 6, para atender incapacidades y prestaciones legales.*
> *Dentro de las otras partidas, la Defensoría ha venido operando en ese formato. Es decir, si tiene movimientos en la Partida l, los estructura dentro de la misma partida; no se va a la Partida 2 porque sabemos que tenemos que venir a la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, hemos administrado los recursos bajo ese formato, a efectos de no tener*

demoras ni atrasos de ningún tipo de situaciones de esas, por tener que venir hasta la Asamblea Legislativa para tener aprobaciones.
En relación con la Norma 12, sí estamos bastante inquietos en virtud de que, para hacer movimientos en la relación de puestos, tengamos que ir a la Contraloría General para que ella nos autorice eso.
La verdad no sé, habría que ver el alcance jurídico, si la Contraloría tiene competencia para llevar a cabo esa esa acción.
Así es que, estaríamos ahí a la expectativa para ver en qué se estaría pronunciando la Contraloría General de la República, a efectos de los movimientos de la relación de puestos, a efectos de incrementar... —me refiero a hacer nombramientos— nosotros tengamos que justificar costos, beneficios, etcétera, para ejecutar los nombramientos.
Tendríamos que esperar a ver cómo es que se va a ejecutar la norma, cómo se... , cómo se va a poner en práctica" (folio 2859-2877 del expediente legislativo tomo 07).

g) Por auto del 29 de octubre de 2026, la Secretaría del Directorio establece que recibe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, el Dictamen Afirmativo de Mayoría, del 20 de octubre de 2026, y el Dictamen Negativo de Minoría de la misma fecha, correspondiente al proyecto de ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2027 (folio 9817 del expediente legislativo Tomo 30).

h) Por auto de los 2 de noviembre de 2026, la Secretaría del Directorio hace constar que se da inicio a la discusión por el fondo en el trámite de PRIMER DEBATE, correspondiente al proyecto de ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2027, en el que se dio

inicio a la explicación de los dictámenes, se presentó y desechó una moción de orden para abrir el Plenario en Comisión General, el cual fue desechada (folio 10004 del expediente legislativo Tomo 31).

i) Por auto del 3 de noviembre de 2026, la Secretaría del Directorio hace constar que se continúa con la discusión en el trámite de PRIMER DEBATE, correspondiente al proyecto de ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2027, en el que se presentó moción para abrir el Plenario en Comisión General, el cual fue desechado (folio 10119 del expediente legislativo Tomo 31).

j) En la sesión del Plenario Legislativo del 5 de noviembre de 2026, se dio aprobación al proyecto de ley en PRIMER DEBATE, lo que es un hecho público y notorio.

III.- Observaciones generales en cuanto al proyecto de ley consultado.

Antes de abordar la forma en que se resolverán los distintos motivos sometidos a consulta, la Sala considera necesario efectuar algunas precisiones previas acerca de dos temas que resultan determinantes para la adecuada resolución del presente asunto. *En primer término*, corresponde examinar las cuestiones consultadas bajo la doctrina constitucional relativa a las denominadas normas atípicas y los límites materiales que delimitan el contenido constitucionalmente admisible de la Ley de Presupuesto. Lo anterior, por cuanto una parte significativa de los cuestionamientos formulados por los consultantes deriva de la alegada incorporación, mediante normas de ejecución presupuestaria, de regulaciones que excederían la materia propia de las leyes de presupuesto y que incidirían sobre competencias, procedimientos y potestades atribuidas por la Constitución Política y la ley a otros órganos del Estado. *En segundo término*, procede determinar la naturaleza constitucional de la eventual infracción derivada

de esa incorporación, particularmente si esta configura un vicio de procedimiento legislativo o si, por el contrario, supone una transgresión material a los límites constitucionales que rigen la función presupuestaria compartida por los diferentes órganos constitucionales del Estado. La dilucidación de ambas cuestiones permitirá establecer el parámetro de control aplicable y delimitar el alcance del examen de constitucionalidad que corresponde efectuar respecto de las disposiciones consultadas.

Del escrito de interposición de la consulta, es claro que los consultantes lo que buscan es confirmar la duda de constitucionalidad que tienen respecto de si las Normas de Ejecución Presupuestaria N° 9, 10, 11, y 12, del artículo 7, del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el Ejercicio Económico 2027, contravienen el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas), toda vez que superan los límites propios de normas de ejecución presupuestaria. Sostienen que ello es así pues es un mecanismo excepcional de control presupuestario dirigido exclusivamente contra el Poder Judicial, y en algunos casos, de la Defensoría de los Habitantes, con afectación a la independencia judicial, la separación de poderes y la garantía constitucional de financiamiento judicial.

En este caso, las personas diputadas reconocen que la Asamblea Legislativa puede fiscalizar y controlar políticamente el gasto del Poder Judicial, pero otra cosa es el condicionar el uso de los recursos que habilita la ley del presupuesto mediante procedimientos posteriores de control, como la autorización política, decisiones administrativas internas del Poder Judicial, y externas en la Contraloría General de la República, la Comisión Legislativa de Ingreso y Gasto Públicos y el Plenario Legislativo.

IV.- Sobre la doctrina jurisprudencial de las normas atípicas.

Esta Sala ha desarrollado una abundante y constante jurisprudencia en torno a las denominadas normas atípicas. Tal doctrina ha permanecido sustancialmente inalterada durante décadas y encuentra sus antecedentes incluso antes de la entrada en funcionamiento de este Tribunal Constitucional. Ello es así porque, desde sus primeras resoluciones, la Sala asumió como punto de partida la jurisprudencia elaborada por la Corte Plena cuando ejercía la función de control de constitucionalidad, otorgándole continuidad dentro del modelo instaurado por la Constitución Política y la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Por Sentencia N° 1989-000121 de las 11:00 horas del 23 de noviembre de 1989, se afirmó que:

"Valga iniciar el tema destacando que ya desde años atrás, y ante los llamados recursos de inconstitucionalidad, la Corte Plena resolvió reiteradamente la declaratoria de inconstitucionalidad de varias normas atípicas tramitadas en leyes de presupuesto. La inclusión de disposiciones no presupuestarias en las leyes de presupuesto, se ha considerado que viola los preceptos constitucionales que se refieren a la atribución o competencia de la Asamblea Legislativa para dictar las leyes, reformarlas, etcétera y las que otorgan competencia o legitimación para dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República".

Ya desde esa decisión, se estableció un marco conceptual claro y conciso:

"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. (sic) ya que ellas deben regularse por lo dispuesto para las leyes comunes u ordinarias como se verá luego".

Debe entenderse que, la materia que nos ocupa adquiere relevancia constitucional por ser las leyes de presupuesto instrumentos de planificación nacional mediante la cual el Poder Ejecutivo -respetando el procedimiento establecido en la Constitución Política- formula un proyecto de ley de presupuesto para regir la parte financiera de la Administración Pública del Estado durante el siguiente año de ejercicio económico. Evidentemente, este instrumento debe ser presentado a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1° de septiembre de cada año, con el fin de que obtenga el estudio respectivo de los diferentes interlocutores, órganos legislativos y obtenga su dictaminación en Comisión, y posterior aprobación en primer y segundo debate. No solo es un documento jurídico contable, sino que también, es el instrumento de planificación de la actividad y gestión pública, de la economía del Estado, y por lo tanto, es catalizador y crisol institucional que permite a todos los costarricenses el normal desarrollo del país. Las normas de ejecución del presupuesto encuentran su justificación constitucional en la necesidad de instrumentar la aplicación del presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa y de regular determinados aspectos operativos de su ejecución durante la vigencia del ejercicio económico correspondiente. No obstante, dicha habilitación no puede entenderse como una autorización para introducir regulaciones de contenido sustantivo ajenas a la materia presupuestaria. En particular, resulta incompatible con el principio de especialidad presupuestaria emplear una norma de ejecución para modificar, desaplicar, excepcionar o reinterpretar disposiciones del bloque de constitucionalidad o del bloque de legalidad que, de otra manera, únicamente podrían ser alteradas mediante los procedimientos normativos ordinariamente previstos por el ordenamiento jurídico. Esta distorsión de la función propia de la

norma presupuestaria es, precisamente, la que determina su carácter atípico y justifica un escrutinio reforzado de constitucionalidad.

En este sentido, se han dictado diversas opiniones sobre las normas atípicas, como las Resoluciones N° 2026-45630 de las 12:00 horas del 20 de noviembre de 2026, así como las N° 2025-000470 de las 13:00 horas del 8 de enero de 2025, N° 2024-019539 de las 11:40 horas del 10 de julio de 2024, N° 1993-004790 de las 8:54 horas del 30 de septiembre de 1993, y N° 2002-11491 de las 16:00 horas del 4 de diciembre de 2002, entre otras.

Entonces, como se viene diciendo, la doctrina jurisprudencial se mantiene constante, y no hay razones para modificarla, de forma tal que, ante medidas normativas como las que se discuten en general en las consultas de constitucionalidad o acciones de inconstitucionalidad, que tengan por objeto determinar si las normas de ejecución del presupuesto desbordan la especialidad de la materia, se debe escudriñar si regulan materias de distinta naturaleza (sustantiva u ordinaria), o si reforman o crean competencias ordinarias (pues ello quebrantaría los artículos 121, incisos 1), y 11), 123 a 128, y 176 a 180, de la Constitución Política).

V.- Continuación; supuestos de aplicación de normas atípicas.

En la Sentencia N° 2024-19539, caso antes citado, se conoce una norma que en efecto la Sala encuentra que se extralimita en los alcances, la que la determina como norma atípica, toda vez que:

> *"**a)** Que en los primeros cinco días de vencido cada trimestre de 2020, los ministerios e instituciones que reciben transferencias del Gobierno, deberán remitir a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, con copia a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, un informe de las plazas vacantes con la*

indicación de la fecha desde cuando está vacante así como su costo mensual;

b) *Que en ese informe se deberá indicar cuáles plazas vacantes se utilizaron y las razones que lo fundamentan de acuerdo con las excepciones autorizadas en esa ley;*

c) *Que el contenido presupuestario de toda plaza vacante no utilizada durante el primer semestre de 2020, se deberá rebajar en un presupuesto extraordinario y reducir los recursos presupuestarios del servicio de la deuda".*

Ahora bien, el alcance de la disposición de ejecución presupuestaria afectaba al Poder Ejecutivo y sus instituciones, con el establecimiento de obligaciones de reportar las plazas vacantes, su uso y contenido económico, y establecía su cierre mediante un presupuesto extraordinario, lo que, en la sentencia de la Sala, se encontró que se trataría de normas atípicas, de contenido inconstitucional. Ello se argumentó, de la siguiente manera:

"En consecuencia, en el asunto bajo estudio, una norma que obligue al Poder Ejecutivo a hacer un informe de las plazas que estaban vacantes durante un determinado período de tiempo y que, posteriormente, a partir de esa información, deba rebajar los costos de esas plazas mediante un presupuesto extraordinario que deberá ser enviado para su correspondiente aprobación por el Poder Legislativo, definitivamente no se considera una norma de ejecución presupuestaria.

En efecto, lo relativo a la no utilización de plazas vacantes durante el momento de vigencia de la ley de presupuesto de cita -Nº 9791-, las razones por las cuales esas plazas no se utilizaron y la rebaja o

eliminación de contenidos presupuestarios de plazas vacantes no utilizadas durante el primer semestre de 2020, no se pueden considerar temáticas propias de una norma de ejecución presupuestaria; de igual manera, tampoco lo sería la obligación que se le impone al Ministerio de Educación Pública -o a las instituciones que reciben transferencias del Gobierno para el pago de salarios en este caso en particular-, de elaborar un informe de las plazas vacantes en donde se consigne el número de puesto, el código y el nombre de la clase, así como la información que indique desde cuando está vacante, costo mensual de esta que incluya salario base, pluses, aguinaldo y contribuciones sociales, cuáles plazas vacantes se utilizaron y las razones que lo fundamentan, de acuerdo con las excepciones autorizadas en esta ley y que luego sería remitido a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa.

Definitivamente, ello no es posible, pues la supresión de plazas, la eliminación de códigos de plazas vacantes y la no utilización de éstas, son temáticas diferentes a la ejecución presupuestaria y más bien tienen que ver con materia común -no presupuestaria- propia del contenido de una ley ordinaria, por lo que si se quería promulgar ese tipo de disposiciones, se debió haber hecho a través del trámite ordinario de formación de la ley. En vista de que ello no ha sido así y surgieron a la vida jurídica a través del proceso de formación de la ley de presupuesto, serían nulas, pues vulneraron normas procedimentales establecidas en la Constitución Política; y, por ende, no se sujetaron a aquéllos límites, entre ellos, la no afectación a la posibilidad de

ejercicio de competencias asignadas constitucionalmente, lesionando con ello el principio de especialidad de los presupuestos así como la iniciativa exclusiva que tiene el Poder Ejecutivo para formular el proyecto de presupuesto, en los términos del artículo 177, de la Constitución Política".

Es decir, la Sala ha establecido que este tipo de normas, cuyo contenido es diferente a la ejecución presupuestaria, que regulan más allá de los límites de las normas técnicas de ejecución presupuestaria, y modifican la materia común de las leyes ordinarias -no presupuestaria- son inconstitucionales. Se reafirma, en esta ocasión, que son normas atípicas las que *"... nacen cuando el legislador deroga, modifica, interpreta o incluso crea leyes ordinarias dentro del presupuesto"* (Sentencia N° 1993-004790 de las 8:54 horas del 30 de septiembre de 1993). De este modo, deben ser consideradas contrarias a la Constitución Política en un proyecto de ley de presupuesto, o si ya forman parte del ordenamiento jurídico, ser expulsadas por contener un vicio esencial en el procedimiento legislativo. Esta Sala ha establecido que este tipo de normas, que pretenden crear, modificar, interpretar o derogar normas sustantivas u ordinarias, deben seguir el procedimiento legislativo ordinario, y no el especial para la formación de las leyes de presupuesto. Esto, como se indicó, ha sido entendido por la Sala, desde muy temprano a los inicios de su creación.

VI.- Sobre el antecedente directamente aplicable a la duda de constitucionalidad del objeto de la consulta.

En la consulta legislativa recientemente votada por esta Sala N° 2026-45630 de las 12:00 horas del 20 de noviembre de 2026, se estableció, con diáfana claridad, el contenido inconstitucional de las normas atípicas introducidas a la

"Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027", respecto del Poder Judicial, al disponer que:

> *"Se evacua la consulta facultativa de constitucionalidad en el sentido de que la incorporación y tramitación de las normas de ejecución presupuestaria números 9, 10, 11 y 12, contenidas en el artículo 7 del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027, que se tramita en el expediente legislativo n.°25.754, presenta vicios sustanciales de procedimiento. Lo anterior, por haberse omitido los procedimientos constitucionales previstos en los artículos 167 y 177 de la Constitución Política y por haberse utilizado el procedimiento especial de aprobación de la Ley de Presupuesto para introducir normas atípicas cuyo contenido corresponde a la legislación ordinaria. Todo lo cual invalidó el procedimiento legislativo. Por lo anterior se deberá proceder a eliminar las normas 9, 10, 11 y 12, contenidas en el artículo 7 del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027, cuya introducción en ese proyecto de Ley se declara inconstitucional, bajo el entendido de que, en virtud de los artículos 178 de la Constitución Política, 146 inciso 7) del Reglamento de la Asamblea Legislativa y 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de no hacerse, se tendrán por excluidas esas normas objeto de esta consulta del respectivo proyecto de Ley aprobado.*
>
> *En vista de que se han constatado esos vicios de procedimiento, se omite pronunciamiento sobre los vicios de fondo alegados.*

Los magistrados Cruz Castro y Salazar Alvarado consignan nota por aparte.

Los magistrados Castillo Víquez, Salazar Alvarado y Rueda Leal consignan razones particulares.

Notifíquese al Directorio de la Asamblea Legislativa. Comuníquese".

Como se indicó, mediante la Resolución N° 2026-45630 de las 12:00 horas del 20 de noviembre de 2026, esta Sala ya examinó la constitucionalidad de las Normas de Ejecución Presupuestaria Números 9, 10, 11 y 12, incorporadas al artículo 7, del proyecto de ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027, expediente legislativo N° 25.754, para el Poder Judicial. En esa revisión de constitucionalidad, se concluyó que dichas disposiciones presentaban vicios sustanciales de procedimiento, tanto por la omisión de los trámites constitucionalmente requeridos, como por la utilización del procedimiento especial de aprobación presupuestaria para introducir regulaciones propias de la legislación ordinaria, razón por la cual se dispuso su inconstitucionalidad.

Ahora bien, la presente consulta facultativa guarda una evidente conexidad con aquella anteriormente resuelta, pues también cuestiona la omisión de la consulta institucional al Poder Judicial, conforme lo ordena el artículo 167, de la Constitución Política. Al respecto, lo procedente es remitir a las personas consultantes a lo dictaminado por esta Sala en dicha resolución, donde ya se declaró ese vicio esencial en el procedimiento legislativo.

Los consultantes, tanto como en esa otra consulta, cuestionan la validez constitucional de las referidas normas de ejecución presupuestaria. Sin embargo, no existe una completa identidad entre ambas consultas. Mientras la consulta anterior concentró sus alegatos en los efectos que tales disposiciones producían

respecto del Poder Judicial, la presente incorpora además cuestionamientos relacionados con la afectación de la autonomía funcional e institucional de la Defensoría de los Habitantes, así como con los procedimientos de consulta institucional que podrían resultar exigibles respecto de este *especial* órgano adscrito de la Asamblea Legislativa.

En consecuencia, si bien las consideraciones vertidas por esta Sala en la Resolución N° 2026-45630 de las 12:00 horas del 20 de noviembre de 2026, resultan relevantes para la resolución de la presente gestión sobre el Poder Judicial, sobre lo que se decide remitir a la forma en que se determinó la inconstitucionalidad de las normas de ejecución presupuestaria, ello no excluye la necesidad de examinar los aspectos específicos que esta consulta plantea en relación con la Defensoría de los Habitantes y las consecuencias constitucionales derivadas de la incorporación de las normas cuestionadas respecto de esa institución.

VII.- Sobre la consulta de constitucionalidad planteada y el caso de la Defensoría de los Habitantes de la República.

Como se explicó anteriormente, el énfasis de la consulta tiene relación con la aplicación de las normas de ejecución presupuestaria, por considerarlas atípicas que generan efectos inconstitucionales en el Poder Judicial y sobre la Defensoría de los Habitantes, resta determinar sus alcances sobre esta última entidad. Para el caso que nos ocupa, el análisis se enfocará sobre los puntos 10, y 12, del artículo 7, de las normas de ejecución presupuestaria consultadas.

Las normas establecen lo siguiente:

"NORMAS DE EJECUCIÓN

ARTÍCULO 7- Normas de ejecución presupuestarias

Para ejecutar, controlar y evaluar lo dispuesto en los artículos anteriores, se establecen las siguientes disposiciones: (...)

10. Para normar exclusivamente el control, la ejecución y la evaluación de los títulos 301 Poder Judicial y 103 Defensoría de los Habitantes de la República, durante el ejercicio económico 2027, los programas de dichos títulos —926 Dirección y Administración, 927 Servicio Jurisdiccional, 928 Servicio de Investigación Judicial, 929 Servicio Ejercicio de la Acción Penal Pública, 930 Servicio Defensa Pública y 950 Servicio de Atención y Protección de Víctimas y Testigos, del título 301; y 808 Defensoría de los Habitantes de la República, del título 103— no se podrán realizar traslados de recursos entre las subpartidas de las partidas 0, 1, 2, 5, 6, 7, 9. Cualquier movimiento entre cualquier subpartida de dichos títulos requerirá presupuesto extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa.

(...)

12. Para normar exclusivamente el control, la ejecución y la evaluación de los títulos 301 Poder Judicial y 103 Defensoría de los Habitantes de la República, durante el ejercicio económico 2027, los programas de dichos títulos —926 Dirección y Administración, 927 Servicio Jurisdiccional, 928 Servicio de Investigación Judicial, 929 Servicio Ejercicio de la Acción Penal Pública, 930 Servicio Defensa Pública y 950 Servicio de Atención y Protección de Víctimas y Testigos del título 301; y 808 Defensoría de los Habitantes de la República, del título

103— no podrán utilizar plazas vacantes, si no es previo estudio de costo-beneficio justificado mediante estudio técnico de la Contraloría General de la República y conocido por Corte Plena. Dicho estudio técnico deberá ser actualizado trimestralmente, autorizando las plazas que queden vacantes durante dicho periodo. La Corte Plena enviará a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, de la Asamblea Legislativa, para su aprobación final".

En la presente consulta de constitucionalidad de las personas diputadas, se trae a la discusión la doctrina de la Sala sobre las normas atípicas, que detalla conforme a la jurisprudencia de este Tribunal sobre esa materia (N° 1989-000121; N° 1993- 4790 de las 8:54 horas del 30 de septiembre de 1993; N° 2007-07137 de las 16:47 horas del 23 de mayo de 2007; N° 2016-18351 de las 11:15 horas del 14 de diciembre de 2016; N° 2019-24746 de las 10:30 horas del 2 de diciembre de 2019; N° 2024-19539; y N° 2024-00362.

En este sentido, se argumenta, que el conjunto de las normas 9, 10, 11, y 12, constituyen normas atípicas que exceden el contenido admisible de una norma de ejecución presupuestaria, en el mismo sentido, que lo concluye la Contraloría General de la República, con su informe técnico. En concreto se argumenta que la norma 10, pasa a modificar para la Defensoría de los Habitantes el artículo 45, de la Ley N° 8131, que reserva a la Asamblea Legislativa cinco categorías de presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias, y las demás, las asigna al Poder Ejecutivo conforme a la reglamentación que emita sobre esta materia. Entonces, para el Defensoría (y el Poder Judicial) exige una Ley de Presupuestos Extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa para hacer

movimientos entre subpartidas, mientras que para las demás instituciones se realizan por decreto ejecutivo. Son del criterio, las personas diputadas consultantes, que la disposición constituye una norma atípica como lo ha establecido la jurisprudencia de la Sala. Agregan que, las *"... condiciones previstas por estas Normas Presupuestarias, a saber, estudios, ratificaciones, actualizaciones trimestrales, conocimiento en comisión y aprobación en plenario, pueden prolongarse más allá del ejercicio presupuestario y terminar impidiendo el uso de los recursos, lo que contraviene el alcance temporal propio de las normas de ejecución, como lo señaló la Contraloría General de la República. Los efectos sobre las plazas y la relación de empleo son, además, por su naturaleza, susceptibles de proyectarse más allá del año presupuestario"*.

Añaden, además, que este tratamiento infringe un manejo contrario al principio de igualdad, que establece una diferencia de trato entre sujetos comparables, el que debe estar sustentado en una justificación objetiva, razonable y proporcional al fin perseguido. Este estándar se debería aplicar a entes y órganos de la Administración Pública. Hay una reserva de un mecanismo, de forma exclusiva, a las normas 10, y 12, también del título 103, de la Defensoría de los Habitantes de la República. La Contraloría General advierte que las normas 10, y 12, solo aplican a dos de los veintiséis títulos presupuestarios del proyecto, con la exigencia de un movimiento entre subpartidas mediante un presupuesto extraordinario, y las restantes lo hacen conforme al artículo 45, de la Ley N° 8131. De las normas consultadas, ni de la exposición de motivos, se ofrece una razón objetiva, que justifique el bloqueo de recursos, del mecanismo exclusivo para el Poder Judicial y la Defensoría de los Habitantes. La generalidad propia de la ley de presupuesto, debe regir a *todas* las instituciones públicas, el que se rompe singularmente de forma más gravosa para dos órganos con garantías

constitucionales reforzados de independencia, lo que requiere de justificar la falta de proporcionalidad del trato diferenciado. Señalan, en cuanto a la norma 10, que elimina la posibilidad de compensar esa restricción mediante traslados administrativos internos de recursos; y las normas 11 y 12 extienden la aprobación política sucesiva, para compensar labores administrativas sobre la judicatura.

Consultan entonces, si "*¿Resulta la Norma Presupuestaria N° 10, que exige un presupuesto extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa para cualquier movimiento entre subpartidas del Poder Judicial y de la Defensoría de los Habitantes, mientras que para las restantes instituciones esos movimientos se realizan por decreto ejecutivo conforme al artículo 45 de la Ley N° 8131,* ***una norma atípica*** *por modificar tácitamente una ley ordinaria dentro de la ley de presupuesto, en los términos de la sentencia N° 4790-93 y de la jurisprudencia citada?"* (lo resaltado es del original).

Consultan además, si *"¿Introduce el conjunto de las Normas Presupuestarias N° 9, 10, 11 y 12 un régimen diferenciado y más gravoso para el Poder Judicial y para la Defensoría de los Habitantes de la República, aplicable únicamente a dos de los 26 títulos del presupuesto, sin una justificación técnica, objetiva y proporcional en el expediente legislativo, en contravención del principio de igualdad reconocido en el artículo 33 de la Constitución Política?"*.

VIII.- Sobre la Defensoría de los Habitantes de la República y las normas de ejecución atinentes a ella.

El artículo 2, de la Ley N° 7319, establece que la Defensoría de los Habitantes es un órgano adscrito al Poder Legislativo, con independencia funcional, administrativa y de criterio, en tal sentido, tiene relevancia en el esquema institucional costarricense para la protección, promoción y defensa de los derechos fundamentales. El numeral 1, de la ley, establece que: *"El Defensor de*

los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes". Precisamente, debe señalarse que esta adscripción *no* le otorga a la Asamblea Legislativa una condición jerárquica superior sobre las competencias de la Defensoría, que es investigar, tutelar y fiscalizar la actuación del sector público. Como tal, es un órgano de control y protección de los derechos fundamentales de los usuarios de la Administración Pública, es el órgano competente para vigilar el grado de eficiencia con que trabajan las instituciones públicas.

Ahora bien, dicho lo anterior, la norma 10 establece para esta institución durante el ejercicio económico 2027, algunas amarras de forma que no se le permitirá *"... realizar traslados de recursos entre las subpartidas de las partidas 0, 1, 2, 5, 6, 7, 9. Cualquier movimiento entre cualquier subpartida de dichos títulos requerirá Presupuestos Extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa"*. Si bien, en la audiencia otorgada a la Defensoría de los Habitantes en la sesión ordinaria N° 43, del 16 de setiembre de 2026, en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendario, se manifestó que la institución ha venido funcionando así entre las partidas, ello no deja de plantear la relevancia práctica y jurídica que tal rigidez impone en el cumplimiento de los fines del órgano, que le pueda llevar a una gestión más ágil.

Evidentemente, esta forma de gestionar los recursos autorizados en la Ley de Presupuesto, no están dispuestos para ordenar técnicamente la ejecución del mismo; por el contrario, crea valladares extraordinarios adicionales que

redundarían en formas de fiscalización, autorización y decisión política sobre la disposición de los recursos previamente autorizados. En tal caso, los recursos quedan reservados hasta que se cumpla con la rigidez impuesta, para poder disponer de los recursos que han sido autorizados. Al igual que se hizo en la reciente Resolución N° 2026-45630 de las 12:00 horas del 20 de noviembre de 2026, esta forma de establecer mecanismos de gestión de recursos va más allá de normas de ejecución, para pretender reformar normativa ordinaria y sustantiva. Esto, en sí mismo, se configura en un vicio sustancial del procedimiento que invalida la norma, claramente convirtiéndola en norma atípica, en violación de los artículos 121, incisos 1), y 11), 123 a 128, y 176 a 180, de la Constitución Política; y, por ello, inconstitucional también para la Defensoría de los Habitantes cuando establece que estos movimientos requerirán Presupuestos Extraordinarios aprobados por la Asamblea Legislativa.

En opinión de la Sala, la disposición es atípica e inconstitucional porque pretende modificar, con esta norma de ejecución presupuestaria, el *ordenamiento presupuestario ordinario* que se aplica a toda la Administración Pública, estableciendo una excepción no prevista en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Para ello, hay que tomar en cuenta, el siguiente numeral:

"Artículo 45.- Presupuestos extraordinarios y modificaciones

Podrán dictarse presupuestos extraordinarios y modificaciones del presupuesto nacional, según las siguientes consideraciones:

a) Quedan reservados a la Asamblea Legislativa:

i) Los que afecten el monto total del presupuesto.

ii) Los que conlleven un aumento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital.

iii) Las transferencias entre programas presupuestarios.

iv) Los que afecten el monto total de endeudamiento.

v) Las transferencias entre servicios no personales y servicios personales.

b) Quedan reservadas al Poder Ejecutivo todas las modificaciones no indicadas en el inciso anterior, de acuerdo con la reglamentación que se dicte para tal efecto".

Desde la perspectiva de su desarrollo reglamentario, el artículo 61, del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, contempla la posibilidad de efectuar, mediante decreto ejecutivo, modificaciones presupuestarias al interior de un mismo programa o subprograma, sin variar el monto global aprobado. Esta facultad persigue dotar a la Administración de un margen de gestión que le permita ajustar la distribución de los recursos a las necesidades de ejecución presupuestaria y a las prioridades institucionales vigentes:

"Artículo 61.- Modificaciones del presupuesto por decreto ejecutivo. Mediante decreto ejecutivo elaborado por el Ministerio de Hacienda, podrán realizarse modificaciones presupuestarias dentro de un mismo programa o subprograma, para atender lo siguiente:

a) Adecuar los recursos presupuestarios a la programación, según las prioridades definidas por los órganos del Gobierno de la República, mediante traspasos de partidas presupuestarias entre los gastos autorizados en las leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República del ejercicio que se tratare, sin modificar el monto total de los recursos asignados al programa. Se permiten traspasos de partidas entre las categorías programáticas dentro de un mismo

programa, sin modificar el monto total del programa. Asimismo, se podrán realizar traspasos de partidas presupuestarias entre los gastos autorizados en las leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República del mismo ejercicio económico, para incorporar otras subpartidas de gasto que no figuraren en el presupuesto inicialmente autorizado, toda vez que las mismas resulten indispensables para conseguir los objetivos y las metas establecidas por cada programa o subprograma presupuestario.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 2° del decreto ejecutivo N° 44114 del 23 de enero del 2023)

b) Adecuar la programación presupuestaria como producto de variaciones en la asignación presupuestaria, o bien como producto de cambios en Las prioridades definidas por los responsables de los programas o subprogramas presupuestarios, de los órganos del Gobierno de la República .

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 2° del decreto ejecutivo N° 44114 del 23 de enero del 2023)

c) Trasladar recursos entre las subpartidas del título presupuestario del Servicio de la Deuda Pública, y cuando fuere necesario, incorporar, otras subpartidas que no figuraren en el presupuesto inicialmente autorizado para ese título presupuestario.

d) Recodificar los presupuestos ordinarios y extraordinarios, según la codificación general vigente".

Pese a la existencia de este régimen general, la norma de ejecución presupuestaria N° 10, contenida en el artículo 7, del proyecto de presupuesto, introduce una excepción específica para la Defensoría de los Habitantes de la

República que impide la aplicación de las reglas ordinarias de modificación presupuestaria. Así, lo que conforme al ordenamiento vigente puede ser aprobado mediante decreto ejecutivo, dentro de un mismo programa o subprograma y sin alterar el monto global autorizado, pasa a requerir la aprobación de una ley de presupuesto extraordinario. En consecuencia, la disposición proyectada sustrae a la Defensoría de los Habitantes del régimen general aplicable al resto de los órganos y entes sujetos a la normativa presupuestaria, sometiéndola a un mecanismo singular y más gravoso de autorización legislativa para efectuar modificaciones que, en cualquier otro caso, podrían realizarse por la vía administrativa ordinaria. Adicionalmente, este procedimiento acarrea otro vicio como es la infracción al párrafo final, del artículo 177, de la Constitución Política, cuando establece que la tramitación de los presupuestos extraordinarios es para "*invertir los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria*". Lo anterior, evidencia la necesidad de la institución de recurrir a procedimientos ordinarios de gestión de recursos por programas y partidas, y no por medio de presupuestos extraordinarios.

Se trae a colación, que la Defensoría de los Habitantes de la República es el "*órgano está adscrito al Poder Legislativo y desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio*" (artículo 2, de la Ley N° 7319). Estas normas de ejecución atípicas, como sucedió para el Poder Judicial, tienen una connotación diseñada para superar temporal y singularmente las funciones de la Defensoría de los Habitantes, en vez de ser una norma de ejecución técnica. La atipicidad de la norma lo dicta porque altera un régimen legal de competencias ordinarias, lo que hace que se incurra en un vicio sustancial del procedimiento legislativo (los artículos 121, incisos 1), y 11), 123 a 128, y 176 a 180, de la Constitución Política). Si bien, la restricción sobre los traslados de

recursos entre las subpartidas de las partidas 0, 1, 2, 5, 6, 7 y 9, del título 808, de la Defensoría de los Habitantes de la República, del título 103, son consideradas inconstitucionales, porque esto afecta necesidades ordinarias y propias de la administración de recursos, impidiendo agilidad en cuenta las partidas de remuneraciones, servicios, materiales y suministros, bienes duraderos, transferencias corrientes, entre otros. Esto implica que la decisión sobre estos aspectos que requieran algún movimiento se traslada al Poder Ejecutivo en la elaboración del presupuesto extraordinario y su aprobación a la Asamblea Legislativa.

La consecuencia práctica de esta regulación es que el órgano legislativo deja de circunscribir su intervención a la aprobación inicial del presupuesto y a la definición de sus grandes líneas de asignación, para extenderla a modificaciones internas propias de la fase de ejecución presupuestaria. Tal intervención se convierte en una función de control o fiscalización posterior, pues convierte ajustes ordinarios de administración financiera en actuaciones sujetas a la iniciativa del Poder Ejecutivo y a la ulterior aprobación de la Asamblea Legislativa mediante una ley de presupuesto extraordinario. De este modo, la respuesta institucional frente a requerimientos de gestión de un órgano como la Defensoría de los Habitantes de la República, con el peligro de que queda capturada o atrapada por la burocracia, a la que está llamada a vigilar o fiscalizar, cuando demanden una reasignación interna de recursos deja de depender de sus propios órganos de gobierno y pasa a quedar condicionada por procedimientos y decisiones políticas radicados en otros poderes del Estado.

En cuanto a la norma 12, expresa que pauta el control, la ejecución y la evaluación de los títulos 808 Defensoría de los Habitantes de la República, del título 103 – en cuanto *"no podrán utilizar plazas vacantes, si no es previo estudio*

de costo-beneficio justificado mediante estudio técnico de la Contraloría General de la República y conocido por Corte Plena. Dicho estudio técnico deberá ser actualizado trimestralmente, autorizando las plazas que queden vacantes durante dicho periodo. La Corte Plena enviará a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, de la Asamblea Legislativa, para su aprobación final". Evidentemente, salta a la vista la naturaleza restrictiva de sujetar las plazas vacantes de la institución a estudios técnicos de costo-beneficio o valoraciones técnicas de la Contraloría General de la República, en forma periódica. Resulta importante señalar el problema de la *oscura técnica legislativa utilizada*, que se evidencia después del estudio técnico, la propia literalidad de la disposición es confusa, porque su redacción estaría destinada a su aplicación en un contexto para el Poder Judicial, no a la Defensoría. En cuyo caso, existirían dos formas de interpretación de la norma, que las dos serían problemáticas para el caso que nos ocupa, pues en un primer sentido, la disposición queda inconclusa con la prohibición de utilizar esas plazas suspendidas y quedaría así *sine die* mientras se integran normas y se establece la correcta interpretación; la otra, es el seguimiento de la tramitología ante un Poder de la República y culminaría en la Comisión Permanente Especial para el Control de Ingreso y el Gasto Públicos, de la Asamblea Legislativa, para su aprobación final.

En cualquiera de ambos escenarios, la disposición produce un efecto sustancialmente restrictivo sobre la capacidad de la Defensoría de los Habitantes para administrar sus recursos humanos. La atención de necesidades funcionales asociadas a la ocupación de plazas vacantes deja de depender de los órganos competentes de la institución y pasa a quedar supeditada a valoraciones técnicas, trámites y decisiones adoptadas por órganos externos a su estructura administrativa. De esta manera, la gestión ordinaria de personal queda sometida a

mecanismos de autorización ajenos a la Defensoría, limitando significativamente los márgenes de gestión que resultan necesarios para el ejercicio eficaz de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye.

La situación adquiere una particular relevancia si se considera que la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República le reconoce independencia funcional, administrativa y de criterio respecto de la Asamblea Legislativa y de los demás órganos de la Administración Pública. Esa garantía institucional procura evitar que el ejercicio de sus funciones quede condicionado por los mismos entes y órganos cuya actuación está llamada a supervisar, fiscalizar o cuestionar. Por ello, un régimen que subordine la utilización de plazas vacantes a la intervención decisiva de órganos externos a la institución, e incluso a autorizaciones de naturaleza política, introduce una relación de dependencia difícilmente conciliable con el grado de independencia que el legislador ha estimado necesario para el adecuado cumplimiento de sus cometidos legales.

Más aún, si la norma se interpreta en el sentido de que la habilitación final corresponde a una comisión legislativa, la Defensoría quedaría sujeta, en aspectos ordinarios de administración de personal, a decisiones adoptadas por el mismo Poder del Estado respecto del cual la ley quiso garantizar su independencia funcional y administrativa. Tal consecuencia no solo limita la capacidad de gestión institucional, sino que desdibuja las condiciones mínimas de separación organizativa que el legislador estableció como garantía para el ejercicio objetivo e independiente de las funciones de defensa y control de los derechos humanos que corresponden a la institución.

En consecuencia, la Defensoría de los Habitantes de la República requiere de las condiciones que le permita independencia funcional, administrativa y de criterio, situación que, la suspensión de plazas vacantes muta a prácticamente

perderlas o sujetarlas a procedimientos extremadamente engorrosos en centros de control ajenos a ella, lo que ya en sí, repercute en esa independencia funcional, administrativa y de criterio.

Adicionalmente, como se estableció en la Resolución N° 2026-45630 de las 12:00 horas del 20 de noviembre de 2026, la utilización de la Contraloría General de la República en funciones operativas, de coadministración como un ente contralor ofrece problemas prácticos que ciertamente retan su función fiscalizadora. No estaría en su función de auditar el uso de los recursos o examinar la Hacienda Pública; al contrario, la función de la realización de estudios costo-beneficio son novedosos, para fases previas de un procedimiento de autorización administrativa. La función de la Contraloría General de la República sería la de revisión de cuestiones de oportunidad y conveniencia que son propias de la administración. Ello releja un conflicto similar encontrado en la Resolución N° 2002-11491 de las 16:00 horas del 4 de diciembre de 2002, que sostuvo: *"Con relación a la autorización del fondo rotatorio —especie de caja chica del Poder Judicial—, para la mayoría de la Sala resulta evidente que no se trata de una norma de ejecución presupuestaria, puesto que, el precepto cuestionado le asigna competencias o atribuciones de carácter sustancial –en lo relativo a la función administrativa de control o fiscalización- a la Contraloría General de la República que deben ser objeto de una ley en sentido material y formal y no de una norma presupuestaria*". Esto permite concluir que, si la norma de ejecución asigna en esta ocasión la competencia de auditorías periódicas a la Contraloría General de la República, es una competencia sustantiva de control o fiscalización que deben ser creada por medio de legislación ordinaria, y no introducirla mediante normas presupuestarias. La norma de ejecución entonces interfiere con la independencia funcional, modifica y reforma la actividad del régimen del

funcionariado, interviene con la capacidad de renovación y de la gestión del personal que se requiere de la Defensoría de los Habitantes de la República, lo que evidentemente, hace de la norma una disposición atípica e inconstitucional por vicio sustancial en el procedimiento legislativo que infringe los artículos 121, incisos 1), y 11), 123 a 128, y 176 a 180, de la Constitución Política.

Determinado que las normas consultadas, en cuanto resultan aplicables a la Defensoría de los Habitantes de la República, que le impide la aplicación de las reglas ordinarias de modificación presupuestaria, y ser aprobadas mediante decreto ejecutivo, y obligarle a requerir la aprobación de una ley de presupuesto extraordinario, constituye una norma de ejecución atípica. La Sala estima innecesario examinar los restantes cuestionamientos formulados por los consultantes. En particular, no corresponde pronunciarse acerca de si las normas presupuestarias N° 9, 10, 11 y 12, establecen un trato diferenciado respecto de los demás títulos presupuestarios, ni sobre la eventual razonabilidad constitucional de tal diferenciación. Ello por cuanto la incompatibilidad constitucional ya identificada resulta suficiente para sustentar la decisión que aquí se adopta, sin que sea preciso efectuar consideraciones adicionales sobre el principio de igualdad del artículo 33, Constitucional.

IX.- Conclusión y consecuencias de la parte dispositiva. Se evacua la consulta facultativa de constitucionalidad en cuanto al Poder Judicial, en el mismo sentido que se dictaminó en la Resolución de esta Sala N° 2026-45630 de las 12:00 horas del 20 de noviembre de 2026. En sentido igual, se evacua la consulta en cuanto a la Defensoría de los Habitantes de la República, que el proyecto de ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2027, tramitado bajo el expediente legislativo N° 25.754, contiene los vicios sustanciales de procedimiento contenidos en los artículos 121, incisos 1), y

11), 123 a 128, y 176 a 180, de la Constitución Política. Conforme a lo expuesto en los citados Votos N° 2026-45630 y N° 2026-45631, la Asamblea Legislativa deberá excluir las normas de ejecución presupuestaria 10, y 12, del artículo 7, del texto del proyecto para la Defensoría de los Habitantes de la República. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 178, de la Constitución Política; 146, inciso 7), del Reglamento de la Asamblea Legislativa, y 101, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, si ello no ocurriere, dichas disposiciones se tendrán por excluidas del proyecto aprobado. Lo anterior, en virtud de lo establecido por las Resoluciones de esta Sala N° 2026-45630 de las 12:00 horas del 20 de noviembre de 2026, y N° 2026-45631 de las 12:55 horas del 20 de noviembre de 2026, se determina que la decisión tomada por este Tribunal, se debe reconducir por la Asamblea Legislativa para su corrección de conformidad con el artículo 146, inciso 7), del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Dado que, el vicio sustancial de procedimiento determinado por la Sala Constitucional, según el artículo 101, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, *"... será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado"*, aunado al principio de supremacía y eficacia directa del Derecho de la Constitución, las disposiciones que son declaradas inconstitucionales requieren del examen de constitucionalidad de los legisladores, de acuerdo con las consideraciones dadas por el Tribunal, y deberán ser excluidas del proyecto de ley cuando ese sea el caso. En el supuesto de no poder corregirse por moción el vicio señalado conforme al artículo 146, inciso 7), del Reglamento de la Asamblea Legislativa, antes del plazo establecido en el artículo 178, de la Constitución Política, las normas objeto de examen que en esta sentencia se declaran inconstitucionales, deberán tenerse por excluidas del proyecto de ley consultado. Una conclusión distinta conduciría a que el presupuesto fuese finalmente aprobado

con disposiciones cuya inconstitucionalidad ya ha sido declarada por esta Sala (artículo 10, de la Constitución Política), en ejercicio de su competencia de control de constitucionalidad preventivo, privando de eficacia práctica al pronunciamiento en esta consulta y a los mecanismos establecidos por el propio ordenamiento para corregir los vicios detectados durante la tramitación legislativa. Lo anterior responde a los principios de supremacía de la Constitución Política, razonabilidad, seguridad jurídica y economía procesal, en que estos determinan que los supuestos constatados de inconstitucionalidad por el Tribunal, no lleguen a materializarse en el ordenamiento jurídico.

X.- NOTA DEL MAGISTRADO RUEDA LEAL

Concurro plenamente con la decisión adoptada por este Tribunal al declarar la existencia de vicios sustanciales en el procedimiento parlamentario del proyecto de ley consultado. No obstante, estimo oportuno consignar que la distinción material y procedimental entre la ley común y la de presupuesto constituye una regla básica de nuestro diseño constitucional, la cual refleja, por un lado, una diferencia procedimental esencial y, por otro, la distribución de competencias que la propia Constitución Política establece en su artículo 121.

Justamente, el inciso 1) del citado numeral atribuye a la Asamblea Legislativa la potestad de dictar, reformar y derogar las leyes comunes, trámite que exige agotar los procedimientos ordinarios. En cambio, el inciso 11) asigna al Parlamento la facultad específica de dictar los presupuestos de la República, lo cual está sometido a las reglas especiales de los ordinales 176 a 180 de la Carta Fundamental. Justamente, por la naturaleza de la materia presupuestaria, su tramitación legislativa está sujeta a plazos perentorios; incluso, carece de la posibilidad de veto presidencial (canon 125 *in fine* de la Constitución).

Por ello, las únicas disposiciones normativas que pueden incorporarse legítimamente en el articulado presupuestario son las denominadas normas de ejecución.

Bajo este contexto, cuando el legislador aprovecha el procedimiento especial de la ley presupuestaria para introducir preceptos que modifican la legislación común vigente, se desbordan los límites materiales de la potestad presupuestaria. De este modo, tal proceder se traduce en un indebido desvío del cauce legislativo, toda vez que se acude al trámite del presupuesto ordinario con el propósito de eludir las formalidades, la deliberación pausada y los controles que la Constitución exige para la aprobación de las leyes comunes, con lo que se incurre en un vicio esencial del procedimiento parlamentario, tal como sucede en la especie.

Por tanto:

Se evacua la consulta facultativa de constitucionalidad, en el mismo sentido que se dictaminó en la Resolución N° 2026-45630 de las 12:00 horas del 20 de noviembre de 2026, en cuanto al Poder Judicial. A los efectos de las normas de ejecución N° 10, y N° 12, del artículo 7, del proyecto de ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2027, tramitado bajo el expediente legislativo N° 25.754, para la Defensoría de los Habitantes de la República, se establece que contiene los vicios sustanciales de procedimiento contenidos en los artículos 121, incisos 1), y 11), 123 a 128, y 176 a 180, de la Constitución Política, y que consiste en utilizar el procedimiento especial de aprobación de la Ley de Presupuestos para introducir normas atípicas cuyo contenido corresponde a la legislación ordinaria. Todo lo cual invalidó el procedimiento legislativo.

Tal y como se dispuso, igualmente, por las Resoluciones N° 2026-45630 de las 12:00 horas del 20 de noviembre de 2026, y N° 2026-45631 de las 12:55 horas del 20 de noviembre de 2026, se deberá proceder a eliminar, para la Defensoría de los Habitantes de la República, las normas 10, y 12, contenidas en el artículo 7, del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027, cuya introducción en ese proyecto de ley se declara inconstitucional, bajo el entendido de que, en virtud de los artículos 178, de la Constitución Política; 146, inciso 7), del Reglamento de la Asamblea Legislativa, y 101, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de no hacerse, se tendrán por excluidas esas normas objeto de esta consulta del respectivo proyecto de ley aprobado. El magistrado Rueda Leal consigna nota.

Se omite el pronunciamiento de las demás cuestiones de constitucionalidad consultadas, en cuanto se ha constatado el vicio sustancial al procedimiento legislativo.

Notifíquese al Directorio de la Asamblea Legislativa. Comuníquese.-

Fernando Castillo V.
Presidente

Fernando Cruz C.

Paul Rueda L.

Luis Fdo. Salazar A.

Jorge Araya G.

Anamari Garro V.

Ingrid Hess H.