Sally @T
Sala Constitucional

24 NOV. 2026
RECIBIDO EN LA PRESIDENCIA
EL DIA 24/11/26
A LAS 1:47
Angelina Malavasi D.
Firma

Exp. 26-39748-0007-CO

Res. n.° 2026-045630

ENCABEZADO 2
RESULTANDO: 2
CONSIDERANDO 57
I. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA CONSULTA DE LA CSJ 57
II. SOBRE EL MOMENTO PROCESAL PARA PLANTEAR LA CONSULTA 59
III. NORMAS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA CONSULTADAS 63
IV. REAGRUPAMIENTO DE LAS DUDAS DE CONSTITUCIONALIDAD 66
V. LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE LEGISLATIVO 25.754 67
VI. SOBRE LA CONSULTA INSTITUCIONAL A LA CSJ 80
A. Dudas de constitucionalidad planteadas 80
B. Normas aplicables 81
C. Precedentes 85
D. Elementos fácticos acreditados en el expediente legislativo 100
E. Valoración del caso concreto 100
F. Conclusión 110
VII. SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ATÍPICAS 110
A. Dudas de constitucionalidad planteadas 110
B. Sobre la ley de presupuesto 113
C. Precedentes sobre la inconstitucionalidad de las normas atípicas 120
D. Sobre la definición de las normas de ejecución presupuestaria 142
E. Sobre el criterio técnico de la CGR 143
F. Análisis concreto de las disposiciones consultadas 152
G. Conclusiones generales 179
VIII. CONCLUSIONES SOBRE LOS VICIOS ADUCIDOS EN LA CONSULTA. 180
A. VICIOS DE PROCEDIMIENTO: 180
1. Omisión de la consulta a la CSJ 180
2. Introducción de normas atípicas: 180
a) Exceso competencial del legislador presupuestario y elusión de la ley ordinaria . 180
b) Alteración del RAL e instauración de un control político 181
d) Derogatoria singular del régimen general de movimientos presupuestarios 182
B. COROLARIO 183
C. IMPROCEDENCIA DE CONOCER EL RESTO DE LAS CONSULTAS 183
IX. CONCLUSIONES 183
X. SOBRE LA PARTE DISPOSITIVA 184

XI. RAZONES PARTICULARES DE LOS MAGISTRADOS CASTILLO VÍQUEZ, RUEDA LEAL Y SALAZAR ALVARADO 187
XII. NOTA DEL MAGISTRADO CRUZ CASTRO 187
XIII. NOTA DEL MAGISTRADO SALAZAR ALVARADO 192
POR TANTO 241

Exp. 26-39748-0007-CO

Res. n.° 2026-045630

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

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por **DAMARIS MARÍA VARGAS VÁSQUEZ EN FUNCIÓN DE PRESIDENTA EN EJERCICIO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, referida al expediente legislativo n.°25.754 sobre las **NORMAS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 9, 10, 11 y 12 INCORPORADAS EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2027**.

RESULTANDO:

1.- Al ser las 16:54 hrs. del 22 de octubre de 2026 se tuvo por recibida la consulta facultativa de constitucionalidad promovida por **DAMARIS MARÍA VARGAS VÁSQUEZ EN FUNCIÓN DE PRESIDENTA EN EJERCICIO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (CSJ)**, referida al expediente legislativo **n.°25.754** sobre las **NORMAS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 9, 10, 11 y 12 INCORPORADAS EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2027**.

Sobre la legitimación y admisibilidad

La consultante funda su legitimación en lo dispuesto en el art. 96 inciso c) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC). Conforme a ese numeral es procedente la consulta constitucional facultativa cuando lo solicite la CSJ respecto de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional.

Los cuestionamientos que plantea se basan en el incumplimiento –por parte de la Asamblea Legislativa– de la consulta al Poder Judicial del proyecto de presupuesto 2027, en el que se incorporan mociones y normas cuyo contenido se enfrenta a los principios constitucionales de independencia judicial, separación de poderes, organización y funcionamiento del Poder Judicial, lo que pone en riesgo de cese los servicios esenciales que se brindan a la ciudadanía.

En lo conducente, sobre la afectación al Poder Judicial y relativo a la admisibilidad de la consulta, argumenta lo siguiente:

> "Al respecto, el artículo 126 del Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone: 'Consultas obligatorias y facultativas La Presidencia de la Comisión dictaminadora deberá realizar las consultas obligatorias, a más tardar en la tercera sesión después de haber ingresado el asunto al orden del día. Las consultas de las comisiones se considerarán como hechas por la propia Asamblea y, en lo pertinente, se aplicará lo dispuesto en el artículo 157 de este Reglamento. En el caso de las comisiones legislativas, la realización de las consultas obligatorias o facultativas no impedirá la continuidad de los trámites u otros actos preparatorios no definitivos'.
> En el trámite en Comisión debió realizarse la consulta obligatoria al Poder Judicial conforme al artículo 167 de la Constitución Política, lo que se omitió. Ello, a pesar de que la Corte Suprema de Justicia hizo llegar a la Comisión –de oficio– un documento donde se detallan las afectaciones que enfrentará este Poder de la República, de mantenerse –como lo dispuso el Poder Ejecutivo– las normas de ejecución presupuestaria 9, 10, 11 y 12; que, sin duda alguna no solo afectan la organización y funcionamiento del

Poder Judicial, sino que podrían generar su paralización, además, el incumplimiento de sus cometidos constitucionales y legales de justicia pronta, cumplida y sin denegación.

La omisión de la Comisión debe ser subsanada por el Plenario Legislativo. Al efecto, dispone el numeral 157 del citado Reglamento: 'Consultas institucionales Cuando en la discusión de un proyecto la Asamblea determine que debe ser consultado el Tribunal Supremo de Elecciones, la Universidad de Costa Rica, el Poder Judicial o una institución autónoma, y no lo hubiera hecho la Comisión, se suspenderá el conocimiento del proyecto, procediéndose a hacer la consulta correspondiente. Si transcurridos ocho días hábiles no se recibiere respuesta a la consulta a que se refiere este artículo, se tendrá por entendido que el organismo consultado no tiene objeción que hacer al proyecto. En caso de que el organismo consultado, dentro del término dicho, hiciera observaciones al proyecto, éste pasará automáticamente a la comisión respectiva, si la Asamblea aceptara dichas observaciones. Si ésta las desechare, respetando lo que determina la Constitución Política, el asunto continuará su trámite ordinario'.

El Poder Judicial, según se desprende de las discusiones en Comisión, y del numeral 167 Constitucional (sic), debe ser consultado, en tanto las normas de ejecución presupuestaria citadas, afectan el núcleo esencial de sus competencias constitucionales y legales.

De acuerdo con la norma transcrita, cuando esa consulta no se haya hecho –como en este caso– debiendo hacerse, se debe suspender el conocimiento del proyecto, procediéndose a hacer la consulta correspondiente.

Consiguientemente, la primera petitoria a ese órgano constitucional consiste en: Solicitar la aplicación de los numerales citados del Reglamento, esto es, se ordene la suspensión inmediata del conocimiento del presupuesto 2027 en el procedimiento legislativo y proceda a hacer la consulta correspondiente a este Poder de la República. De manera alternativa, ese Tribunal deberá declarar que el trámite del Presupuesto 2027 es inconstitucional por omitir consultar a este Poder de la República, conforme lo prevé el numeral 167 de la Constitución Política, que además establece, para separarse del criterio de la Corte Suprema de Justicia, requiere mayoría calificada. La inconstitucionalidad del proyecto supone una omisión de trámite legislativo sustancial del orden constitucional.

Con la finalidad de evidenciar la afectación en organización y funcionamiento de este Poder de la República de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10, 11 y 12, se procederá a acreditar ante esa Sala la

existencia de tales afectaciones y de la trascendencia del vicio de procedimiento que se viene alegando".

Añade que la consulta se plantea conforme a lo establecido por acuerdo de sesión de Corte Plena n.°45-2026, artículo XX, de las 08:00 hrs. del 19 de octubre de 2026, en tanto se dispuso:

> "Se acordó: Habilitar a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, para que proceda a la elaboración de la consulta de constitucionalidad, referente al proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo N°25.754 denominado: "Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la república para el ejercicio económico 2027". Así votaron los magistrados y las magistradas Vargas Vásquez, Leiva, Zamora, Sánchez, Aguirre, Varela, Olaso, Chacón, Solano, Alfaro, Vargas González, Segura y los magistrados suplentes Rodríguez Cubero, Guilá Alvarado y Herrera López".

Concluye que la consulta resulta plenamente admisible y la legitimación de CSJ se encuentra debidamente acreditada, toda vez que las normas de ejecución presupuestaria cuestionadas –proyectadas para el ejercicio económico 2027– versan sobre la eventual incidencia y el impacto directo, frontal y lesivo de este proyecto sobre las competencias constitucionales del Poder Judicial y de su máximo órgano de Gobierno, afectando los pilares estructurales que garantizan su funcionamiento como un poder de la República independiente.

Oportunidad de la consulta

La consulta se plantea el día **22 de octubre de 2026**, posterior a la aprobación del dictamen de la Comisión de Asuntos Hacendarios del proyecto de ley de presupuesto correspondiente al ejercicio económico 2027 (expediente legislativo n.°25.754), por lo que resulta procedente conforme al art. 98 de la LJC. Sostiene que al presentarse la presente gestión de manera oportuna y dentro del plazo procesal habilitado tras la aprobación del dictamen en la Comisión de Asuntos Hacendarios, se satisface a cabalidad el presupuesto de admisibilidad temporal

exigido por el ordenamiento constitucional y legal para someter al conocimiento y control de este Tribunal las disposiciones objetadas.

Normas objeto de consulta de constitucionalidad

En particular se consultan las normas de ejecución presupuestaria números 9, 10, 11 y 12 previstas en el proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027.

SOBRE LOS VICIOS DE PROCEDIMIENTO

1.- Incumplimiento del art. 177 de la Constitución Política

Se consulta a la Sala Constitucional si resulta contrario al Derecho de la Constitución la omisión en el incumplimiento del procedimiento previo establecido en el art. 177 de la Constitución Política respecto de las normas de ejecución presupuestaria números 9, 10 y 12 del proyecto de presupuesto ordinario del año 2027. Al respecto, se cuestiona lo siguiente:

> "Como se advierte de la norma se evidencia un procedimiento constitucional de elaboración del presupuesto de la República, toda vez que prevé que los órganos constitucionales formulan anteproyecto de presupuesto que son conocidos por un órgano especializado del Poder Ejecutivo y previo a su presentación ante el Poder Legislativo, es factible que ante conflicto entre este y el órgano formulador del anteproyecto, decida en definitiva la persona a cargo de la Presidencia de la República. Se estima necesaria la consulta, toda vez que es claro que el constituyente hizo previsión expresa de que en la formulación de los actos preparatorios del proyecto de presupuesto ordinario, tuviera como base en el anteproyecto del Poder Judicial, contemplándose como parte de dicho procedimiento preparatorio, que ante discrepancia en la formulación definitiva del proyecto por el Ministerio de Hacienda, hubiera la posibilidad de que en una especie de agotamiento de la vía administrativa, la Presidencia de la República dirimiera el conflicto. La posibilidad de elevación del conflicto ante la Presidencia de la República como procedimiento constitucional, ha sido expresamente reconocido por la Presidenta de la República recientemente en su resolución DP-R-016-2026 de 21 de setiembre de 2026, en tanto indicó: 'Ambos textos sitúan la regla

de desempate del artículo 177 en la fase de formulación del proyecto y, el primero, expresamente en la del presupuesto ordinario. En relación con lo anterior, resulta oportuno hacer referencia al principio de taxatividad de los recursos, conforme al cual las decisiones administrativas únicamente pueden ser impugnadas mediante los recursos y en las condiciones expresamente previstas por el ordenamiento jurídico. Este principio constituye una manifestación de los principios de legalidad y debido procedimiento administrativo, en tanto delimita los mecanismos de impugnación que pueden ser ejercidos frente a una determinada decisión...'.

Conforme a lo anterior, se estima que es menester consultar dado que podría haber un grave vicio de inconstitucionalidad en las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12 dichas, toda vez que incumplen el procedimiento establecido en el artículo 177 de la Constitución Política, al limitar la posibilidad de un previo de conocimiento por parte del Poder Judicial en sede administrativa y la eventual valoración de elevar cualquier conflicto presupuestario ante la Presidencia de la República, antes de su presentación ante la Asamblea Legislativa. Se expresa la consulta en tanto que se considera que el artículo 177 de la Constitución no consagra una simple formalidad contable o administrativa, sino un procedimiento prelegislativo esencial y de rango constitucional que equilibra las cargas entre los distintos poderes de la República y órganos constitucionales independientes. Dado lo anterior, omitir el cauce previsto en el artículo 177 (que incluye el anteproyecto, la facultad de revisión del departamento especializado del Ejecutivo, la discusión de discrepancias y el arbitraje definitivo de la Presidencia de la República) vacía de contenido la garantía de participación del Poder Judicial en la configuración de su propio presupuesto. Esto genera duda si lo anterior rompe con el equilibrio de frenos y contrapesos, permitiendo que el Poder Ejecutivo altere o imponga reglas de ejecución de manera unilateral, eludiendo el contrapeso de la vía administrativa interna previa.

Se estima necesaria la consulta, habida cuenta que tal como lo indica la resolución presidencial citada (DP-R-016-2026), rige el principio de taxatividad de los recursos y el debido procedimiento administrativo. Si el ordenamiento constitucional ha previsto un mecanismo de solución de conflictos específicos en la etapa de formulación presupuestaria (que culmina con la decisión del Presidente de la República), su alteración o supresión mediante normas de ejecución arbitrarias de rango infra constitucional constituye un quebranto al debido proceso legal. Por ende,

cualquier norma de ejecución presupuestaria introducida al margen de este procedimiento adolece de un vicio de procedimiento, ya que se están omitiendo etapas obligatorias instituidas para garantizar que los recortes o modificaciones a los anteproyectos de los Supremos Poderes pasen por el filtro de legalidad y revisión superior que la propia Constitución diseñó. La duda de constitucionalidad surge habida cuenta que la afectación al presupuesto del Poder Judicial mediante la modificación de sus partidas o la inaplicación de los cauces del artículo 177 repercute directamente en su independencia funcional y financiera, siendo así que la independencia de los jueces no es solo orgánica, sino presupuestaria. Si el Ejecutivo puede sustraerse de dirimir los conflictos a través del mecanismo de arbitraje presidencial previsto en el artículo 177, se debilita la garantía de que los recursos destinados a la administración de justicia respondan a las necesidades reales del Poder Judicial y no a imposiciones unilaterales del Ministerio de Hacienda en las normas de ejecución.

Es importante advertir en la presente consulta que una partida presupuestaria (el monto numérico asignado) no tiene un valor abstracto ni opera en el vacío; su eficacia jurídica y financiera depende directamente de las condiciones, restricciones o mandatos que se le impongan a través de las normas de ejecución y por ende su eficaz ejecución. Dado lo anterior, no es posible sostener que el Ejecutivo puede modificar a su antojo las normas de ejecución sin pasar por el cauce del artículo 177 permitiría burlar el espíritu de la norma constitucional (sic). Si el Ministerio de Hacienda pudiera neutralizar, condicionar o vaciar de contenido una partida mediante una norma de ejecución dictada unilateralmente (eludiendo el anteproyecto, la discusión de discrepancias y el arbitraje del Presidente), se vaciaría de contenido el control de los Supremos Poderes, haciendo nugatoria la protección al presupuesto de órganos como el Poder Judicial. En la práctica, una norma de ejecución restrictiva es tan o más lesiva que la supresión directa de una partida numérica, máxime en el caso de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12, que se encuentran dirigidas directa y exclusivamente al Poder Judicial y accesoriamente a la Defensoría de los Habitantes.

Por otra parte, para efectos de la presente consulta, se estima necesario se valore si conforme el derecho de la Constitución, el artículo 177 diseña un procedimiento prelegislativo obligatorio que abarca la conformación global del proyecto de presupuesto integral antes de ser sometido al conocimiento de la Asamblea Legislativa, por lo que el *iter* procedimental establecido en el artículo 177 por el Constituyente busca que cualquier

divergencia sustancial en materia presupuestaria entre los órganos formuladores y el órgano técnico del Ejecutivo se dirima de forma previa mediante el arbitraje de la Presidencia de la República, o si es viable que dicho procedimiento solo aplica a las cifras (partidas) y excluye las disposiciones normativas que regulan su ejecución, contraviniendo el debido procedimiento administrativo en sede prelegislativa, introduciendo un portillo para modificar la composición presupuestaria al margen del sistema de frenos y contrapesos constitucionales y pudiendo vaciar de contenido la posibilidad de ejecución de partidas presupuestarias.

A la hora de resolver la correspondiente consulta, se solicita a la Sala Constitucional valorar que las normas de ejecución presupuestaria que inciden sobre la gestión, administración o disposición de los recursos de los Poderes del Estado, impactan directamente su núcleo esencial de independencia y que permitir que mediante normas de ejecución se altere la asignación o el uso de los recursos sin agotar el procedimiento de resolución de conflictos del artículo 177 vulnera la separación de poderes. Lo anterior, toda vez que la independencia financiera de un Poder de la República no se defiende únicamente protegiendo el monto de las sumas asignadas, sino también asegurando que las reglas que rigen la ejecución de dichos fondos no sean impuestas de forma unilateral por el Ejecutivo, sino sometidas al cauce de discusión y decisión superior previsto en la propia Constitución.

Síntesis de la Consulta: En razón de lo anterior, se consulta con respecto a las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12, direccionadas exclusivamente al Poder Judicial y a la Defensoría de los Habitantes, si la omisión del procedimiento pre-legislativo, pero constitucional, de formulación del proyecto de presupuesto del año 2027 previsto en el artículo 177 de la Constitución Política, es conforme el derecho de la Constitución, en el caso de dicho Poder o si por el contrario viola el indicado texto constitucional, el debido proceso constitucional previsto, la independencia judicial, el principio constitucional de razonabilidad y necesidad, con un vaciamiento de contenido de la posibilidad de ejecución de partidas previstas en el correspondiente presupuesto ordinario".

2.- Ausencia de consulta preceptiva a la CSJ

Como segundo punto, se consulta si resulta contrario al Derecho de la Constitución la omisión en el incumplimiento previo de la consulta preceptiva establecida en el

art. 167 de la Constitución Política respecto de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12 del proyecto de presupuesto ordinario del año 2027.

La consulta se plantea toda vez que –con respecto al procedimiento legislativo de cualquier proyecto de ley que impacte la organización y funcionamiento del Poder Judicial– el art. 167 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

> Art. 167.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia; para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea.

Al revisar el procedimiento seguido para la aprobación de las normas de ejecución presupuestaria de análisis se evidencia que las mismas no fueron sometidas al procedimiento ahí establecido. Indica que dichas normas deben ser complementadas con las disposiciones atinentes en el Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL).

Explica que, si bien las normas de ejecución presupuestaria de análisis fueron incorporadas en aplicación del art. 205 del referido Reglamento, eso no enerva el cumplimiento de la obligación del art. 167 de la Constitución Política. Asevera que existe una costumbre legislativa, fuente de derecho constitucional, de realizar la consulta del art. 167 de la Constitución Política en el caso de que la Comisión de Hacendarios conozca modificaciones presupuestarias que atañen al Poder Judicial. Debido a lo anterior, tanto por norma constitucional, como por RAL y costumbre de la Asamblea Legislativa –todas fuentes de derecho constitucionalidad– se plantea ante la Sala si se debió haber realizado consulta preceptiva sobre las normas presupuestarias de análisis. Lo anterior, toda vez que, como se ha indicado, afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial, al obligarlo a someterse a una comisión legislativa en una nueva competencia de esta, afectando el cumplimiento de sus competencias constitucionales e incidiendo en su presupuesto real, a la vez

que imposibilitará parcialmente la ejecución de recursos asignados constitucionalmente. Conforme a lo anterior, consulta si el proyecto de normas de presupuesto podría presentar un vicio de inconstitucionalidad por incumplimiento del procedimiento establecido al efecto. Cita, como apoyo a la tesis, lo resuelto por la Sala en la resolución **n.°2001-11129**.

Además, afirma lo siguiente:

> "Es menester señalar que se hace la consulta planteada, dado que avalar el razonamiento de que, vía aprobación de una norma de ejecución presupuestaria, se pueda incidir en la organización y funcionamiento del Poder Judicial, podría tener un grave riesgo de que el legislador a futuro pueda obviar la consulta constitucional preceptiva en situaciones que incidan en el normal funcionamiento institucional, empleando el proceso de aprobación presupuestario para tal fin".

También apoya su argumento en la opinión jurídica de la Procuraduría General de la República (PGR) n.°OJ-54-2007 y en las sentencias números **2011-17683** y **2024-1729** de la Sala Constitucional.

En línea con lo expuesto, realiza las siguientes consideraciones:

> "Conforme a lo anterior, con base en el Derecho de la Constitución, se consulta si la Asamblea Legislativa se encontraba obligada a cumplir la consulta preceptiva del artículo 167 de la Constitución Política a la Corte Suprema de Justicia y acatar de manera vinculante lo que dicho órgano determine.
>
> Para efectos de la presente consulta es menester destacar que el Ministerio de Hacienda contempló normas altamente restrictivas de la ejecución presupuestaria destinadas exclusivamente al Poder Judicial y accesoriamente a la Defensoría de los Habitantes, por lo que la obligatoriedad de la consulta y la consecuente afectación a la organización y funcionamiento de este implicaría la necesaria calificación de la votación del proyecto de presupuesto ordinario del año 2027".

En ese orden de ideas, hace ver que en el análisis de la consulta planteada se debe tomar en consideración las afectaciones descritas por los órganos técnicos del Poder Judicial.

A esos efectos, se cita, en primer lugar, lo advertido por la Dirección de Planificación mediante el oficio n.°1174-PLA-PP-2026, relativo al Informe Técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto 2027 elaborado por la Contraloría General de la República (CGR), en el que se advierte un panorama fiscal general y un contexto caracterizados por un escenario adverso y complejo. El proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio 2027 se formula en un entorno de desaceleración de los ingresos tributarios, un déficit financiero al alza y una elevada presión sobre las finanzas públicas derivada del servicio de la deuda. En este marco, se proyecta que la relación deuda/PIB alcanzará un 65,5% a diciembre de 2027, lo cual mantiene al sector público posicionado en el escenario más restrictivo de la regla fiscal. Esta contención del gasto primario termina por impactar la asignación de recursos destinados a sectores vulnerables, al tiempo que limita la operatividad de las instituciones estatales.

En lo concerniente al presupuesto del Poder Judicial y su asignación constitucional consagrada en el art. 177 de la Carta Magna, el monto asignado para el año 2027 asciende a ₡530.973 millones, lo cual equivale a un 6,9% de los ingresos ordinarios calculados. Se explica que si bien dicho monto supera el piso constitucional del 6%, representa un descenso significativo respecto al promedio registrado durante el período 2014 -2019, el cual alcanzaba un 9,4%.

Por otra parte, respecto de las normas de ejecución presupuestaria y las objeciones formuladas por el órgano contralor, la CGR objetó –por inconstitucionalidad e improcedencia técnica– las normas de ejecución 8, 9, 10, 11 y 12, al considerar que vulneran la autonomía del Poder Judicial y exceden los límites propios de una ley presupuestaria ordinaria. En el caso de la norma 9, se propone un bloqueo previo de recursos por un total de ₡29.844 millones en partidas del Poder Judicial sujetos al cumplimiento de condiciones exógenas. Asimismo, las normas 8 y 12 regulan el

manejo de plazas vacantes subordinando su utilización y el pago de compensaciones salariales a avales previos o estudios de costo-beneficio a cargo de la CGR, del Poder Ejecutivo o de comisiones legislativas. Por su parte, la norma 10 contempla la prohibición de realizar traslados entre subpartidas, obligando a tramitar dichos movimientos exclusivamente por la vía de leyes de presupuesto extraordinario en la Asamblea Legislativa, lo que obstaculiza una gestión económica eficiente. Finalmente, las normas 11 y 12 asignan funciones atípicas a la propia CGR, al recargarla con roles operativos y de administración activa, contraviniendo su independencia funcional y la naturaleza de su control *ex post*.

Dice la consultante que con el propósito de garantizar la máxima precisión técnica, objetividad y fidelidad en la valoración de los insumos remitidos a ese despacho, se transcribe a continuación el criterio técnico emitido por la Oficina de Control Interno mediante el oficio n.°1174 -PLA-PP-2026 del 12 de octubre del 2026, elaborado por la máster Rita Castro Abarca, jefa *a.i.* del Subproceso Formulación de Presupuesto y Portafolio de Proyectos Institucional, aprobado por el Máster Erick Antonio Mora Leiva, en su condición de subdirector del Proceso de Planeación y Evaluación, y con el visto bueno del máster Allan Pow Hing Cordero, director de Planificación. En ese informe se estableció lo siguiente:

> "En atención al análisis realizado del "Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2027", elaborado por la Contraloría General de la República (CGR), DFOE -FIP-MTR-0000-2026, me permito presentar un resumen de los principales hallazgos contenidos en dicho documento, con especial énfasis en aquellos aspectos que podrían incidir de manera directa en la gestión institucional y presupuestaria del Poder Judicial.
>
> De acuerdo con la valoración efectuada por la Contraloría General de la República, el Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio económico 2027 se formula en un escenario fiscal particularmente complejo, caracterizado por una disminución de los ingresos tributarios, un incremento en el déficit financiero y una creciente presión derivada del

servicio de la deuda pública. El informe señala que los ingresos corrientes muestran una tendencia de desaceleración, mientras que el pago de intereses continúa incrementándose, situación que limita el margen fiscal disponible para la atención de las necesidades institucionales y para el financiamiento de los servicios públicos:

'La contención del gasto primario no logra compensar la caída de los ingresos corrientes, lo que profundiza el resultado fiscal deficitario. El estancamiento de dicho gasto, debido a faltantes presupuestarios, genera; por consecuencia, menores asignaciones, lo cual habrá de incidir en los sectores vulnerables y también en la operatividad institucional'.

Asimismo, la Contraloría advierte que la relación deuda pública/PIB se mantiene en niveles elevados, superando el umbral previsto en la legislación fiscal para la aplicación de las medidas más restrictivas de la regla fiscal. Esta condición obliga a las instituciones públicas a operar bajo un marco de contención del gasto más riguroso, lo que reduce significativamente la capacidad para impulsar nuevas inversiones, fortalecer programas existentes o atender requerimientos emergentes de recursos humanos y materiales.

En relación con la situación fiscal que enfrenta el país y las restricciones que inciden en la capacidad de financiamiento de las instituciones públicas, resulta pertinente considerar las conclusiones expuestas en este informe. Dichas conclusiones evidencian los desafíos que enfrenta la sostenibilidad de las finanzas públicas y las limitaciones que podrían mantenerse en los próximos años para la asignación de recursos al sector público, incluso más allá del ejercicio económico 2027. Al respecto, se señala lo siguiente:

'En conclusión, el proyecto de presupuesto refleja un panorama fiscal adverso. La caída de los ingresos tributarios y el creciente costo del endeudamiento provocan que la contención del gasto primario –especialmente en el área social– atenúe el deterioro fiscal. Sin embargo, esto no genera los superávits requeridos para reducir la deuda, la cual alcanzaría el 65,5% del PIB a diciembre de 2027, impulsada por el déficit financiero y la acumulación de liquidez. Según el MFMP, este escenario mantendrá al sector público en el escenario d) de la regla fiscal durante siete años. Ante esto, se requiere una estrategia de recaudación de mediano plazo para modernizar el sistema tributario y una gestión articulada de la liquidez, la deuda y el presupuesto que mejore las finanzas públicas sin afectar los servicios a la ciudadanía, así como la incorporación de los recursos aportados por el SCSP en las proyecciones conforme a su avance ordenado por la ley hasta 2029'.

En términos generales, el informe destaca que el esfuerzo de consolidación fiscal del Gobierno Central descansa principalmente en la restricción del gasto primario y la reducción de diversas transferencias y programas sociales, lo que evidencia las limitaciones estructurales que enfrenta el Estado para equilibrar sus finanzas sin afectar la prestación de servicios esenciales. Adicionalmente, la Contraloría identifica debilidades en la formulación presupuestaria relacionadas con la estimación de ingresos y gastos, la vinculación entre planificación y presupuesto, y el cumplimiento de varios principios presupuestarios fundamentales.

Se indica que en cuanto al destino constitucional al Poder Judicial establecido en el artículo 177 de la Constitución Política, que establece que se debe asignar no menos de un 6% de los ingresos corrientes, para el 2027 asciende a ₡530.973 millones, lo que representa un 6,9% de los ingresos ordinarios. Luego hace una comparación para el 2014-2019 que este porcentaje era en promedio un 9,4%, cifra mayor en 2,6% al promedio de los últimos 4 años (2023-2026).

Desde la perspectiva institucional, uno de los aspectos de mayor relevancia corresponde a las observaciones formuladas por la Contraloría respecto de las normas de ejecución presupuestaria incluidas en el proyecto de ley que afectan directamente al Poder Judicial. Según se indica en el informe, se incorporan disposiciones que establecen condicionamientos para la utilización de recursos presupuestarios, limitaciones para el uso de plazas vacantes, restricciones a determinadas modificaciones presupuestarias y mecanismos de control sobre recursos asignados a la Institución. La Contraloría señala que dichas disposiciones podrían generar tensiones con el principio de autonomía constitucional que ampara al Poder Judicial y afectar la capacidad institucional para gestionar oportunamente sus recursos en función de las necesidades operativas y estratégicas:

'El Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio económico 2027 incorpora cinco normas de ejecución (las normas 8, 9, 10, 11 y 12) que resultan improcedentes al amparo de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, la técnica presupuestaria y la normativa presupuestaria vigente.

Entre las medidas propuestas se contempla el bloqueo previo de ¢29.844 millones en partidas del Poder Judicial, la prohibición de realizar traslados de recursos entre subpartidas sin la aprobación de presupuestos extraordinarios en la Asamblea Legislativa, y el condicionamiento del uso de plazas vacantes o del pago de compensaciones salariales a la realización de estudios técnico -económicos ratificados o justificados por

la Contraloría y posteriormente aprobados por la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Público –que actualmente no participa del proceso presupuestario– y el plenario legislativo.
En criterio de la Contraloría General, a partir de lo indicado por la Sala, este tipo de normas exceden el trámite de la ley de presupuesto que utiliza un procedimientos especial y expedito circunscrito de manera exclusiva a la autorización anual de ingresos y gastos por cuanto del fondo requieren de un trámite de ley ordinaria que prevé un proceso de amplia discusión y consulta. Además, condicionar el uso de recursos en la fase de aprobación presenta un vicio de constitucionalidad pues desvirtúa la autorización máxima del gasto que debe darse en un solo momento (arts. 176 y 177 constitucional) convirtiendo el monto de gasto previamente autorizado en un límite incierto, generando inseguridad jurídica que no permite iniciar, entre otros, los procesos de contratación y, en general, la ejecución presupuestaria'.
Particularmente, el informe hace referencia al bloqueo de recursos incluidos en el presupuesto institucional y a restricciones relacionadas con la ejecución de determinados gastos, situación que podría limitar la flexibilidad administrativa requerida para responder a cambios en la demanda de servicios judiciales, atender necesidades de fortalecimiento de despachos, ejecutar proyectos prioritarios o realizar ajustes internos orientados a garantizar la continuidad y eficiencia del servicio público de administración de justicia. (...)
La Contraloría manifiesta reservas sobre la constitucionalidad de algunas de estas disposiciones, al considerar que podrían exceder los alcances propios de una norma de ejecución presupuestaria y eventualmente interferir con competencias que corresponden a los órganos constitucionalmente autónomos.
Este señalamiento reviste especial importancia para el Poder Judicial, en tanto la autonomía presupuestaria constituye una condición indispensable para garantizar la independencia funcional de la administración de justicia y la adecuada prestación de los servicios judiciales a nivel nacional. La preocupación señalada por la Contraloría General de la República respecto de las normas de ejecución presupuestaria incluidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2027 adquiere especial relevancia desde la óptica constitucional. El ordenamiento jurídico costarricense reconoce al Poder Judicial como un Poder de la República dotado de independencia funcional, administrativa y presupuestaria, condición indispensable para garantizar el ejercicio imparcial y efectivo de la función jurisdiccional.

Desde la perspectiva constitucional, las observaciones formuladas por la Contraloría General de la República revisten especial importancia debido a que el artículo 177 de la Constitución Política garantiza al Poder Judicial una asignación presupuestaria no inferior al seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el respectivo ejercicio económico. Esta disposición constituye una garantía institucional orientada a resguardar la independencia y el adecuado funcionamiento del sistema de administración de justicia.

Señala que la autonomía e independencia del Poder Judicial se encuentra respaldada en el régimen constitucional contenido en el Título XI de la Constitución Política, que configura a este Poder de la República como un órgano independiente en el ejercicio de sus competencias. En consecuencia, cualquier disposición que limite o condicione la ejecución de recursos incorporados al presupuesto judicial debe analizarse a la luz de los principios de independencia judicial, separación de poderes y autonomía constitucional. Lo anterior resulta particularmente relevante cuando las restricciones propuestas recaen sobre la ejecución de recursos institucionales, la utilización de plazas vacantes, la realización de modificaciones presupuestarias internas o el ejercicio de facultades administrativas que históricamente han correspondido al gobierno judicial.

Desde una perspectiva institucional, estas disposiciones podrían generar limitaciones para la administración eficiente y oportuna de los recursos requeridos para la prestación del servicio de justicia, particularmente en un contexto caracterizado por el crecimiento de la demanda de servicios judiciales, las necesidades de fortalecimiento de la capacidad operativa de los despachos y los compromisos asociados a proyectos estratégicos institucionales. Por ello, resulta fundamental mantener una vigilancia permanente sobre la evolución del trámite legislativo y evaluar oportunamente las implicaciones jurídicas, presupuestarias y operativas que la eventual aprobación de estas medidas tendría para el ejercicio de la función constitucional encomendada al Poder Judicial.

Es relevante considerar que la continuidad de un contexto fiscal restrictivo, aunado a la aplicación de las reglas de contención del gasto derivadas de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, podría mantener limitaciones sobre el crecimiento presupuestario institucional durante los próximos años. Lo anterior demanda reforzar los esfuerzos de priorización, eficiencia y optimización de los recursos disponibles, así como continuar impulsando estrategias que permitan maximizar el impacto de la inversión institucional en beneficio de la ciudadanía. En este sentido, cobra especial

relevancia el fortalecimiento de los mecanismos de planificación, evaluación y seguimiento presupuestario para asegurar que los recursos se orienten hacia aquellos programas, proyectos y servicios que generan mayor valor público y contribuyen al cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales.

En conclusión, el análisis efectuado por la Contraloría General de la República evidencia que el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2027 se desarrolla en un entorno de alta presión fiscal y restricciones significativas sobre el gasto público:

'En conclusión, el proyecto de ley de presupuesto para 2027 evidencia un panorama fiscal desfavorable, dada la caída estimada en la carga tributaria y los altos niveles de endeudamiento que ubicarían la razón deuda/PIB en un 65,5%, con un aumento que no solo responde al déficit implícito en el presupuesto, sino también en parte a las reservas de liquidez. Por otro lado, se observa que la contención del gasto primario no logra compensar la caída de los ingresos corrientes, lo que profundiza el resultado fiscal deficitario. El estancamiento de dicho gasto, debido a faltantes presupuestarios, genera; por consecuencia, menores asignaciones, lo cual habrá de incidir en los sectores vulnerables y también en la operatividad institucional. Asimismo, la escasa vinculación entre el proyecto de presupuesto 2027 y el PNDIP 2027-2030, las debilidades relevantes en el cumplimiento de los principios presupuestarios y la inclusión de normas de ejecución que no son compatibles con el proceso presupuestario definido constitucionalmente y contrarían los principios de economía, eficiencia y eficacia alejan al presupuesto de ser un instrumento adecuado para la toma de decisiones y dificultan la evaluación del cumplimiento de las políticas públicas'.

Finalmente, se estima que las observaciones formuladas por la Contraloría General de la República sobre las normas de ejecución presupuestaria que afectan al Poder Judicial trascienden el ámbito estrictamente financiero y se relacionan directamente con la protección de la autonomía constitucional, la independencia judicial y la capacidad institucional para garantizar el acceso a la justicia. En razón de ello, se considera oportuno dar seguimiento especial a la discusión legislativa de dichas disposiciones y valorar, en caso de ser necesario, las acciones institucionales que correspondan en defensa de las competencias constitucionalmente atribuidas al Poder Judicial'.

En síntesis, el informe de la Dirección de Planificación, advierte que el proyecto de presupuesto 2027 se formula en un entorno de alta presión

fiscal y pone de relieve que la inclusión de normas de ejecución presupuestaria restrictivas –como bloqueos de recursos, limitaciones en plazas vacantes y trabas en traslados entre subpartidas– vulnera la autonomía constitucional y la independencia funcional del Poder Judicial, por lo que resulta imperativo dar un seguimiento riguroso y defender las competencias institucionales para garantizar la continuidad y eficiencia del servicio de administración de justicia".

Posteriormente, la consultante alude al oficio n.°1016-PLA-2026 4 de setiembre de 2026, que además de examinar aspectos genéricos de la formulación del presupuesto, analiza las normas de ejecución presupuestaria:

> "El documento Oficio N°1016-PLA-2026 detalla el análisis del anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial para el ejercicio económico 2027, el cual fue remitido por el Ministerio de Hacienda a la Asamblea Legislativa por un monto total de ₡530.973.170.000. Este monto incorpora ajustes de formulación previos, la exclusión de recursos trasladados por defecto al Ministerio de Justicia y la denegación por parte de Hacienda de recursos adicionales solicitados para cumplir con leyes especiales y requerimientos prioritarios debido al contexto macro fiscal restrictivo del país. Uno de los aspectos más críticos señalados en el informe es la inclusión de nuevas normas de ejecución presupuestaria que amenazan gravemente la operatividad institucional. Específicamente, la Norma 9 ordena el bloqueo de ₡29.843.810.438 (aproximadamente un 5,6% del presupuesto institucional) en múltiples subpartidas de áreas esenciales como tecnología, infraestructura, alquileres y servicios generales. Dicho bloqueo se mantendrá hasta que se cumpla con una serie de requisitos previos e informes externos ante la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa, lo que genera un riesgo significativo de retrasos y parálisis en la gestión operativa. Asimismo, la Norma 10 suprime la flexibilidad ordinaria que permite realizar traslados de recursos entre subpartidas mediante decretos ejecutivos, exigiendo en su lugar la aprobación de un Presupuesto Extraordinario por parte de la Asamblea Legislativa para cualquier movimiento interno. Esta rigidez financiera, sumada a las trabas en la utilización de plazas vacantes que actualmente ocupan trabajadores interinos esenciales, compromete la continuidad del servicio público de administración de justicia y recarga desproporcionadamente las labores administrativas y jurisdiccionales".

En forma similar, se alude a un informe conjunto de la Dirección de Planificación, la Dirección Ejecutiva y el Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial que analiza la propuesta presupuestaria del Ministerio de Hacienda remitida a la Asamblea Legislativa, la relación de puestos y las normas de ejecución. El informe es transcrito en el escrito de la consulta, pero las conclusiones dicen lo siguiente:

> "Como conclusiones de lo que disponen las normas 9 y 10 que son las que generarían mayor impacto en la operativa normal del Poder Judicial, se mencionan:
> 1. La Norma 9 dispone que determinadas subpartidas del Título 301 permanecerán bloqueadas en SIGAF hasta que se cumplan condiciones relacionadas con: los Estados Financieros Auditados 2026 del Fideicomiso Inmobiliario Poder Judicial 2015; certificaciones de la Contraloría General de la República sobre disposiciones de auditoría vinculadas con infraestructura inmobiliaria y con la ejecución del programa 926; y posteriores actuaciones de la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, el Plenario Legislativo y el Ministerio de Hacienda. El monto total sujeto a bloqueo es de ₡29.843.810.438.
> 2. La Norma 10 sustituye la flexibilidad ordinaria de modificaciones por decreto como lo establece la normativa vigente, por Presupuesto Extraordinario, alcanza a los programas 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. Dispone que no podrán realizarse traslados de recursos entre las subpartidas de las partidas 0, 1, 2, 5, 6, 7 y 9; y agrega que cualquier movimiento entre cualquier subpartida requerirá Presupuesto Extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa.
> 3. En virtud del análisis realizado se concluye que los cambios realizados al Anteproyecto de Presupuesto para el 2027 enviado por el Poder Judicial al Ministerio de Hacienda, sufrió modificaciones en el proceso, pero todas ellas fueron coordinadas oportunamente con las instancias correspondientes del Poder Judicial.
> 4. Se recomienda que el contenido de este informe, con las explicaciones brindadas por las Direcciones Administrativas y Direcciones de Programa del Poder Judicial, en relación con los diferentes impactos en el funcionamiento operativo de cada Programa Institucional, sea remitido a

la Comisión de Asuntos Hacendarios y al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, para su análisis y discusión y que a su vez sea expuesto ante dicha Comisión en la audiencia otorgada al Poder Judicial para la presentación y defensa del presupuesto 2027.

Finalmente, se hace constar que como parte integral del presente informe se incorporan, en calidad de anexos, los informes remitidos por las distintas direcciones administrativas y programas presupuestarios, dado que se analizó de manera integral los diferentes impactos a nivel institucional, con la participación activa de cada uno de ellos, en las cuales se tuvieron reuniones de coordinación lideradas por el despacho de la Presidencia y se contó con sus criterios según sus competencias: Dirección de Tecnología de la Información, Dirección Jurídica, Dirección del Organismo de Investigación Judicial, Fiscalía General, Dirección de la Defensa Pública y Oficina de Atención a la Víctima del Delito. Dichos documentos contienen el detalle técnico y la información de respaldo utilizada para la elaboración del presente análisis, incluyendo la identificación de las afectaciones presupuestarias, los riesgos asociados, las implicaciones operativas y las justificaciones correspondientes. En consecuencia, los anexos constituyen el sustento documental que permite ampliar y profundizar los aspectos expuestos en este informe ejecutivo".

A partir de lo anterior, considera que el análisis del presupuesto trasladado a la Asamblea Legislativa evidencia que el Poder Judicial no solo enfrenta restricciones financieras ante la negativa de fondos adicionales, sino también graves amenazas a su autonomía y capacidad operativa debido a la imposición de normas de ejecución restrictivas. Las trabas para utilizar plazas vacantes, la prohibición de realizar traslados internos ordinarios y el bloqueo multimillonario de recursos en áreas críticas como tecnología e infraestructura limitan de manera alarmante la flexibilidad de gestión institucional. Por lo tanto, resulta imperativo que la administración judicial mantenga una defensa técnica y activa de sus competencias ante las instancias legislativas para evitar que estas disposiciones paralicen la continuidad y eficiencia del servicio público de administración de justicia.

En el oficio n.°1137-PLA-PP-2026 de la Dirección de Planificación se realizó un análisis del informe AL-DAPR-INF-027-2026 preparado por el Departamento de

Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa. El informe advierte sobre la incorporación de leyes específicas por ₡2.958,8 millones y resalta directrices del Plan Nacional de Desarrollo orientadas a la rendición de cuentas. No obstante, el aspecto más crítico radica en las normas de ejecución presupuestaria, destacando el bloqueo de ₡29.843,8 millones mediante la norma 9 y las severas restricciones impuestas por las normas 10, 11 y 12, las cuales eliminan la agilidad administrativa, violan la autonomía institucional y subordinan la gestión a visados externos y políticos.

Adicionalmente se alude y se aportan como prueba los informes de los órganos auxiliares de justicia, tal como el oficio n.°0313-ADP-2026 de la Dirección y Administración de la Defensa Pública, que detalla la afectación técnica y operativa en el Programa 930: bloqueo en 50 subpartidas de gasto variable (₡802,8 millones) y afectación por congelamiento de 250 a 257 plazas vacantes e interinas en 37 sedes; el oficio n.°481-DG-2026 de la Dirección General del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) del 17 de julio de 2026 que realiza un análisis técnico de 297 registros de subpartidas y centros gestores afectados por la solicitud de rebajo de ₡943,7 millones, con una categorización del 68,02% en impacto crítico sobre labores policiales y forenses; el informe del Ministerio Público-Fiscalía General de la República del 14 de octubre de 2026, que pormenoriza un informe técnico sobre el impacto presupuestario y operativo en el Programa 929 (persecución penal y atención a víctimas). En este último se detalla, por ejemplo, la afectación de contratos de alquiler, cierre de fiscalías en Cóbano, Jacó y Quepos; el compromiso de 863 peritajes matemáticos, de ayudas de transporte para las víctimas, viáticos, la afectación del pago del licenciamiento de software, el cierre de 308 plazas vacantes, entre otras.

Por otra parte, se aporta y alude al criterio DJ-C-881-2026 de la Dirección Jurídica del Poder Judicial, emitido en octubre de 2026, que realiza un análisis sustantivo de constitucionalidad sobre el principio del 6% constitucional (art. 177) y la improcedencia de normas de ejecución presupuestaria atípicas:

> "II Criterio general
> Esta Dirección Jurídica, tras la ponderación integral de los informes técnicos emitidos por la Dirección de Planificación, la Dirección Ejecutiva y la Dirección de Gestión Humana, concluye que el articulado del proyecto de "Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027" incide de manera directa, severa y desfavorable en la organización y el funcionamiento del Poder Judicial, vulnerando el principio de independencia judicial en su dimensión objetiva e institucional.
> El criterio de esta representación jurídica se fundamenta en los siguientes aspectos sustantivos:
> • Alteración del régimen constitucional del proceso presupuestario (Art. 177 C.P.): Se constata un vicio en el procedimiento de formulación, por cuanto el Ministerio de Hacienda introdujo normas de ejecución atípicas y exclusivas para el Poder Judicial sin haberle otorgado conocimiento previo en la fase administrativa. Esto imposibilitó a la Corte Suprema de Justicia ejercer la facultad constitucional de elevar el conflicto ante la Presidencia de la República, menoscabando el debido proceso y la bilateralidad institucional en la conformación del presupuesto nacional.
> • Desnaturalización de la ley de presupuesto e invasión de competencias ordinarias: Las normas de ejecución 8, 9, 10, 11 y 12 no se limitan a la autorización anual de egresos, sino que imponen regulaciones sustantivas y permanentes sobre empleo público, gestión de plazas vacantes y restricciones de gasto. Según la doctrina constitucional (voto N.°2024-01729), utilizar la ley presupuestaria para establecer barreras administrativas que impiden el uso de recursos autorizados distorsiona el acto de autorización máxima y genera inseguridad jurídica en la prestación de los servicios esenciales.
> • Injerencia indebida en el Gobierno Judicial y quiebre de la autonomía operativa.
> • Bloqueo condicionado de fondos (Norma 9): Retener el 5,6% del presupuesto (₡29.843,8 millones) subordinándolo a avales e informes de la Contraloría General de la República y aprobaciones de comisiones

legislativas condiciona la operatividad de áreas estratégicas como tecnología, infraestructura y alquileres.

• Supresión de la flexibilidad financiera ordinaria (Norma 10): Prohibir los traslados de recursos entre subpartidas mediante decretos ejecutivos (mecanismo ordinario de la Ley N.°8131) y exigir leyes de presupuesto extraordinario paraliza la capacidad de reasignación interna ante imprevistos o emergencias operativas.

• Parálisis del recurso humano interino (Norma 12): La restricción para ocupar 2.463 plazas vacantes que actualmente sostienen la atención continua en juzgados, el OIJ, el Ministerio Público y la Defensa Pública compromete directamente la continuidad del servicio público de administración de justicia y dilata la resolución de causas.

Inclusive es de advertir que el proyecto podría estar viciado de inconstitucionalidad por ser contrario al derecho de la Constitución, fundamentalmente en lo que corresponde a las competencias de órgano de gobierno de la Corte Suprema de Justicia, conforme precedentes de la Sala Constitucional y el artículo 152 de la Constitución Política".

Dicho informe contiene las siguientes conclusiones:

"Es evidente para esta Dirección que el deterioro presupuestario impacta directamente a la ciudadanía y a la administración de justicia, amenazando con paralizar la producción de prueba y la tutela de poblaciones vulnerables. En el OIJ y el Ministerio Público, se recortan de forma drástica los recursos asignados al Departamento de Ciencias Forenses y Medicina Legal, afectando la adquisición de reactivos químicos, materiales de laboratorio, insumos médicos y mantenimiento de equipamiento especializado. Esto retrasa la emisión de dictámenes periciales y peritajes científicos (como peritajes matemáticos y análisis toxicológicos o genéticos), dilatando indefinidamente los procesos penales y debilitando la prueba que sostiene las acusaciones ante los tribunales.

De los textos de los oficios de los órganos auxiliares, se advierte que, asimismo, se compromete la atención a víctimas de delitos y poblaciones de escasos recursos. El Ministerio Público y la Defensa Pública se verían imposibilitados para cubrir ayudas económicas para el traslado de víctimas, de personas usuarias vulnerables a audiencias judiciales y la cobertura de servicios funerarios legales. La conectividad tecnológica y los servicios virtuales en zonas alejadas (como Tilarán, Isla Chira, Territorio Maleku, Isla Venado y Los Chiles) quedan expuestos al no poder renovarse

las licencias informáticas, de ciberseguridad, enlaces de fibra óptica ni plataformas de trabajo remoto.

A lo anterior se suma la paralización del Plan Anual de Capacitación para fiscales y defensores, la reducción de contratos de seguridad física y limpieza en sedes judiciales, y el incumplimiento de normas de salud ocupacional por la imposibilidad de dar mantenimiento a sistemas de aire acondicionado y elevadores.

Todas estas incidencias, además de las consideraciones que se realizarán posteriormente evidencian claramente que la ejecución del presupuesto ordinario 2027 en las condiciones de análisis implicarán una grave afectación no solo al funcionamiento sino también a la organización misma del Poder Judicial, debilitándole estructural y funcionalmente de manera desproporcionada, irrazonable e injustificada en perjuicio de la independencia judicial y el servicio prestado a la colectividad misma.

Lo anterior debe tomar en consideración además que el sometimiento de la operatividad técnica a trabas burocráticas complejas (como la aprobación legislativa previa de informes trimestrales para usar plazas o liberar fondos bloqueados) subordina el funcionamiento judicial a dinámicas de decisión política externas. Al privar a la policía judicial, a la fiscalía y a la defensa pública de los insumos mínimos para investigar, acusar y defender, se compromete la efectividad del Estado para combatir el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción, incrementando los márgenes de impunidad y debilitando el principio de legalidad y la protección efectiva de las víctimas. Lo planteado evidencia un claro propósito de desequilibrar la relación de Poderes, debilitar la independencia financiera del Poder Judicial y supeditar su funcionamiento a decisiones de órganos políticos, sin que se advierta en estos la necesidad de optar por criterios técnicos y oportunos para la toma de decisiones y mantenimiento (sic) un proyecto político direccionado en contra del Poder Judicial con un evidente propósito de romper el esquema constitucional diseñado en el año 1949 y sobre lo cual se ahondará posteriormente".

Seguidamente, la magistrada detalla las actuaciones realizadas a lo interno de la CSJ y el informe rendido por el magistrado Jorge Leiva Poveda. Ese dictamen examina los posibles impactos y los califica como un "grave impacto sistémico":

"• El bloqueo masivo de recursos (Norma 9): paraliza más de 29.843 millones de colones (el 5,6% del presupuesto institucional) concentrados de forma crítica en rubros indispensables de tecnología, infraestructura y

alquileres, comprometiendo la ciberseguridad, la investigación criminal y la habitabilidad de los despachos.

• La eliminación de la flexibilidad financiera (Norma 10): al prohibir traslados ordinarios entre partidas y supeditar cualquier movimiento a la aprobación de un presupuesto extraordinario en la Asamblea Legislativa, se destruye la capacidad de reacción institucional ante necesidades urgentes o imprevistas, fomentando la ineficiencia y la subejecución.

• El desabastecimiento de talento humano y servicios esenciales (Normas 11 y 12): la restricción al uso de plazas vacantes afectará a miles de puestos ocupados por personal interino en el Servicio Jurisdiccional, el Organismo de Investigación Judicial, el Ministerio Público y la Defensa Pública. Esto amenaza con provocar cierres técnicos de oficinas a nivel nacional, desatendiendo materias tan sensibles como la penal, la laboral, la agraria y la protección de víctimas y testigos.

Aquí se debe insistir, las regulaciones de ejecución presupuestaria dirigidas al Poder Judicial resultan arbitrarias, discriminatorias y carentes de fundamentación técnica, pues no es posible extraer del texto bajo análisis, algún tipo de fundamento técnico, contable, presupuestario ni financiero que sustenten las regulaciones en los términos en que son propuestas, y menos aún explicación alguna del por qué están dirigidas al Poder Judicial, y en particular a determinadas partidas.

Por otra parte, no está de más señalar, nuevamente, que el presente informe, no debe ser entendido como una oposición del Poder Judicial en general, ni de ninguno de sus órganos, a la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos asignados, ni a la transparencia en la administración de este Poder de la República, en cualquiera de las modalidades existentes o que se puedan establecer, pues es justamente ese tipo de gestión pública, uno de los principales ejes orientadores de nuestra institución.

En definitiva, todas estas restricciones administrativas y presupuestarias se traducen en un grave riesgo de denegación de justicia. Lejos de constituir un mero ejercicio de control fiscal, el proyecto compromete la capacidad del Poder Judicial para garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía, deteriorando de forma directa, sensible e irremediable el servicio público de administración de justicia y la paz social en Costa Rica.

VI. Conclusión

Con base en las consideraciones recién expuestas, se recomienda a la Corte Plena del Poder Judicial informar a la Asamblea Legislativa, que el proyecto de Ley tramitado bajo el N.°25.754 denominado "LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA

REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2027", afecta negativamente la organización y el funcionamiento del Poder Judicial de Costa Rica, en el tanto la propuesta de ley comprometerá gravemente la continuidad de los servicios esenciales de administración de justicia, asfixiando la capacidad operativa institucional mediante el bloqueo injustificado de recursos y plazas vacantes, y vulnerando de manera grave la independencia judicial, la autonomía presupuestaria y la separación de Poderes. Adicionalmente, se limitará gravemente la adecuada prestación de los servicios que actualmente brindan los distintos órganos administrativos del Poder Judicial, así como los que están a cargo de los órganos auxiliares de la administración de justicia, a saber: la Defensa Pública, el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial".

En atención al análisis del magistrado Leiva, la CSJ acordó lo siguiente:

> "Tener por conocido el informe del magistrado Leiva y hacerlo de conocimiento de la Presidencia de la Asamblea Legislativa, así como de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, con la indicación expresa que el proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo N°25.754 denominado: "Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027", afecta negativamente la organización y funcionamiento del Poder Judicial, en el tanto la propuesta de ley compromete gravemente la continuidad de los servicios esenciales de administración de justicia, asfixiando la capacidad operativa institucional mediante un bloqueo injustificado de recursos, de plazas y vulnerando de manera grave la independencia judicial, la autonomía presupuestaria y la separación de Poderes. Además, se limitará gravemente la adecuada prestación de los servicios que actualmente brindan los órganos administrativos del Poder Judicial, así como los órganos que están a cargo de la administración, los órganos auxiliares de administración de justicia a saber: la Defensa Pública, el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. Así votaron las magistradas y los magistrados Vargas Vásquez, Leiva, Zamora, Sánchez, Varela, Aguirre, Olaso, Chacón, Solano, Alfaro, Vargas González, Segura, la magistrada suplente Rodríguez Cubero, y los magistrados suplentes Guilá Alvarado y Herrera López".

En virtud de todo lo expuesto, dice que la presente consulta se funda en que el art. 167 de la Constitución Política no es una mera formalidad burocrática: es un mecanismo constitucional diseñado para preservar el balance de poderes. Someter

a un Poder de la República a la tutela financiera de una comisión legislativa de control político (como la Comisión de Ingreso y Gasto Públicos) para liberar fondos o usar plazas vacantes rompe la imparcialidad y la separación orgánica, convierte al administrador de justicia en un ente políticamente condicionado, lo que erosiona la garantía de que los jueces actúen libres de presiones externas (independencia externa).

Síntesis de la Consulta: En razón de lo anterior, se consulta si la omisión del procedimiento previsto en el art. 167 de la Constitución Política con respecto a las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12, direccionadas exclusivamente al Poder Judicial y accesoriamente a la Defensoría de los Habitantes, es conforme el Derecho de la Constitución o si por el contrario viola el indicado texto constitucional, los precedentes de la Sala Constitucional invocados, el Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL) aplicable a la materia, la independencia judicial, el principio constitucional de razonabilidad y necesidad, con una afectación real, directa y cierta a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, al implicar un vaciamiento de contenido de la posibilidad de ejecución de partidas previstas en el correspondiente presupuesto ordinario y un impacto directo en la posibilidad de ejercicio de las competencias asignadas a dicho poder.

3.- La atribución de competencias a partir de normas presupuestarias

La presidenta en ejercicio de la CSJ consulta si resulta contrario al Derecho de la Constitución la atribución de competencias mediante normas de ejecución presupuestaria a un poder constituido que deberían ser propias de un poder constituyente derivado, al vaciar de contenido competencias propias del Poder Judicial y trasladarlas a un órgano del Poder Legislativo sin norma previa y de manera contraria al Derecho de la Constitución, dejando en situación de pendencia

el cumplimiento de competencias a la mera voluntad política de los integrantes de dicho órgano.

Advierte que las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12 crean actos de relaciones entre poderes, mediante los cuales un órgano de la Asamblea Legislativa tendrá competencias de aprobación de la ejecución presupuestaria del Poder Judicial. Dado lo anterior, se cuestiona si la creación de dichos actos de relación entre poderes y la creación de competencias aprobatorias de una comisión legislativa, con efectos limitativos en cuanto al ejercicio de competencias constitucionales es conforme o no al derecho de la Constitución. En este sentido, cita las normas de ejecución presupuestaria y luego alude a normas constitucionales que regulan las relaciones entre los poderes de la República.

Deriva que las normas de ejecución presupuestaria contemplan actos aprobatorios de un órgano del Poder Legislativo para con el Poder Judicial, no previstos en la Constitución Política. En este orden de ideas, para efectos de la consulta es menester determinar si dichos actos aprobatorios creados por un poder constituido son conforme el Derecho de la Constitución. Indica que debe tomarse en consideración que la aprobación es un mecanismo de control de eficacia o de tutela, mediante el cual se da una declaración de voluntad emitida por un órgano distinto al que dictó el acto principal, cuyo propósito es verificar la legalidad, oportunidad o conveniencia del acto para que este adquiera plena validez y eficacia jurídica. Sin embargo, cuando la aprobación recae sobre las actuaciones de un órgano dotado de independencia constitucional (como lo es el Poder Judicial frente al Poder Legislativo), la naturaleza de este acto aprobatorio muta y genera graves distorsiones sistémicas, toda vez que la aprobación presupone una relación de jerarquía o de tutela administrativa, por lo que trasladar este esquema al plano horizontal de los poderes de la República subvierte el principio de separación de

poderes. El Poder Judicial pasa de ser un igual en el sistema de frenos y contrapesos a convertirse en un subordinado funcional sujeto a la venia política de una comisión legislativa. Asimismo, para la consulta realizada, debe tenerse presente que la Comisión de Ingreso y Gasto Públicos tiene por naturaleza reglamentaria una función de control político *ex post* (investigar el buen uso de los fondos públicos ya gastados). Al convertirla en un órgano con potestad aprobatoria previa sobre presupuestos y plazas, se le desnaturaliza: deja de ser un fiscalizador neutral y se transforma en un administrador en sombra o un codirector de los recursos judiciales. Por otra parte, la duda de constitucionalidad se funda, además, en que los actos aprobatorios de las normas de ejecución presupuestaria otorgan a la comisión que aprueba una discrecionalidad política absoluta. A diferencia de un control de legalidad reglado (donde si se cumplen los requisitos se debe aprobar de forma obligatoria), un órgano político como una comisión legislativa vota por razones de oportunidad, conveniencia partidaria o presión mediática. Esto significa que el Poder Judicial queda en una situación de indefensión jurídica, con base en la decisión de un poder constituido, donde la ejecución de su presupuesto o la cobertura de una plaza de juez o fiscal no depende del cumplimiento de la ley, sino de la voluntad y los consensos políticos de los diputados integrantes de la comisión. Agrega que el art. 177 de la Constitución dispone que en el proyecto de presupuesto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año y, por añadidura sistémica, la potestad de administrar sus propios recursos para garantizar su independencia funcional. Si la Asamblea Legislativa, poder constituido, mediante una norma de ejecución, se reserva la potestad de aprobar o impedir el uso de esos fondos (norma 9) o la ocupación de plazas vacantes (norma 12), se produce un desplazamiento de competencia. El jerarca del Poder Judicial en materia de gestión de recursos deja

de ser la Corte Plena y pasa a ser temporalmente la Comisión Legislativa de Ingreso y Gasto Públicos.

No debe obviarse que los actos aprobatorios de naturaleza política carecen de plazos preclusivos estrictos y están sujetos al dinamismo y la correlación de fuerzas del Congreso. Estima que condicionar la liberación de rubros esenciales (como tecnología, alquileres o mantenimiento en el OIJ y la Defensa Pública) a que la comisión conozca un informe, lo apruebe, lo envíe al Plenario, este lo vote y finalmente el Ministerio de Hacienda ejecute el descargo, genera un freno burocrático. El efecto jurídico del acto aprobatorio en este contexto es la paralización temporal o definitiva de competencias constitucionales esenciales, convirtiendo la autorización presupuestaria en una "promesa vacía" sujeta a una condición potestativa de un órgano externo. Concebir un acto aprobatorio de naturaleza legislativa sobre el presupuesto y el personal del Poder Judicial no constituye una técnica válida de control financiero, sino una alteración inconstitucional del régimen de competencias. Representa un mecanismo mediante el cual un poder constituido (la Asamblea Legislativa) absorbe de manera ilegítima potestades de administración activa que corresponden en exclusividad a otro poder del Estado (el Poder Judicial), vaciando de contenido la garantía de independencia orgánica, funcional y financiera consagrada en la Carta Magna. Conforme a lo anterior, cuestiona si el poder presupuestario de la Asamblea Legislativa (arts. 121 inciso 11) y 176) al ser un poder constituido está limitado de forma estricta por el bloque de constitucionalidad. Al condicionar la ejecución de los recursos y la administración de plazas del Poder Judicial a la aprobación de una comisión legislativa de control político (como la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos) y al Plenario (según se observa en las normas 9 y 12 del presupuesto), cuestiona si la Asamblea no estaría ejerciendo una especie de

"poder constituyente derivado" o primario, que reescribe la arquitectura institucional del Estado, arrogándose facultades de administración activa y de dirección que el constituyente reservó de manera exclusiva al autogobierno del Poder Judicial. En este orden de ideas, consulta si, al utilizar normas de ejecución anual para vaciar de contenido la autonomía administrativa y financiera, se desnaturalizaría el sistema republicano y constitucional de frenos y contrapesos, mediante una alteración de la norma fundamental a través de una ley de menor jerarquía material (la ley de presupuesto), transfiriendo competencias de gestión de personal y ejecución de gasto de un poder independiente a un órgano legislativo eminentemente político.

Por otra parte, surge la duda de si es conforme al Derecho de la Constitución someter la ejecución de recursos ya aprobados (como los ₡29.843,8 millones bloqueados en la norma 9) o la cobertura de plazas vacantes esenciales (como las dispuestas en la norma 12) a que una comisión legislativa y el Plenario decidan aprobar o no informes trimestrales, dejando la continuidad del servicio público de justicia en un estado de contingencia y dependencia de la voluntad política, al quedar los fondos y las plazas en un limbo de aprobación sujeta a negociaciones y tiempos legislativos y provocando que los órganos encargados de la persecución penal y la defensa social (Ministerio Público, OIJ y Defensa Pública) pierdan certeza operativa. Estima que un poder del Estado no puede ni debe depender de la correlación de fuerzas políticas coyunturales de una comisión parlamentaria para poder pagar alquileres, adquirir tecnología crítica o nombrar interinos que sustituyan vacantes, pues se vulneraría el núcleo esencial de la independencia judicial. Conforme a lo anterior cuestiona si un poder constituido puede asumir dichas competencias propias de un poder constituyente, a lo que se suma que las normas 9, 11 y 12 imponen a la CGR y a la Asamblea Legislativa la obligación de

emitir certificaciones, avales y estudios de costo beneficio trimestrales. Esto convierte a los órganos de control externo y al foro político en gestores de la administración activa del Poder Judicial. En ese sentido, consulta si es constitucionalmente legítimo que la CGR vea desnaturalizada su función fiscalizadora *ex post* e independiente al ser recargada con tareas operativas y de coadministración, mientras que el Plenario y las comisiones se transformarían en una especie de jerarca impropio del Poder Judicial. Por otra parte, se estaría en presencia de la modificación de procedimientos constitucionales que no pueden crearse o variarse mediante normas de ejecución presupuestaria temporal emitidas por un poder constituido. Alterar de forma permanente la relación entre poderes y otorgar nuevas potestades de veto a comisiones legislativas hacia un Poder de la República o eliminar los procedimientos de los arts. 167 y 177 constitucionales son reserva del poder constituyente.

Solicita que se valore que otorgar a una comisión legislativa la potestad formal de "aprobar", "verificar" o "dar el visto bueno" a informes técnicos, estados financieros de fideicomisos o estudios de gestión humana para efectos de liberar recursos presupuestarios, supone asignar a un órgano político una competencia material de administración activa que la Constitución no le ha conferido. Las comisiones legislativas no son órganos con potestad de coadministración ni tribunales de revisión contable con efectos vinculantes de gestión. Convertirlas en "instancias aprobatorias decisorias" viola el principio de especialidad orgánica parlamentaria y excede el marco funcional de las comisiones de control, las cuales actúan por delegación del Plenario, pero con límites estrictos de fiscalización *ex post*, nunca de visado o cogestión previa. Consulta si es conforme al Derecho de la Constitución que, por la vía presupuestaria, el legislador pretenda sustituir al legislador ordinario. Solicita tomar en consideración que en el proyecto de

presupuesto se está pretendiendo aprobar normas de alto impacto restrictivo sin la maduración técnica ni el debate especializado que la modificación de la estructura del Estado amerita. Bajo este orden de ideas, consulta si la atribución de potestades de control de una comisión legislativa para con el Poder Judicial, con un tipo de poder de veto presupuestario, a través de las normas de ejecución presupuestaria del año 2027, configuraría un vicio de inconstitucionalidad por invasión de competencias, quebranto al principio de separación de poderes y violación al principio de razonabilidad. Esto por supeditar el cumplimiento de los fines constitucionales del Poder Judicial a la discrecionalidad política de órganos ajenos a su estructura orgánica. Consecuentemente, consulta si las disposiciones 9, 10 y 12 exceden flagrantemente la función instrumental y anual propia de la ley de presupuesto, al supeditar el desbloqueo de fondos esenciales por más de 29.000.000.000 (veintinueve mil millones) de colones de los programas del Poder Judicial a un *iter* procedimental ajeno al ciclo presupuestario y a la técnica de ejecución. Este bloqueo –que impacta transversalmente los seis programas de la estructura judicial y compromete gastos corrientes indispensables como agua, electricidad, telecomunicaciones, alquileres, mantenimiento y combustible para patrullas del Organismo de Investigación Judicial– subordina su levantamiento al cumplimiento acumulativo de cuatro condiciones previas de carácter estrictamente singular: la presentación de estados financieros auditados del ejercicio 2026 del Fideicomiso Inmobiliario 2015 ante la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos; la emisión de certificaciones de la CGR sobre auditorías de infraestructura y ejecución del programa 926; la emisión de un dictamen de aprobación por dicha comisión legislativa; y la comunicación final de la aprobación por el Plenario al Ministerio de Hacienda. Alega que esto desnaturaliza el trámite propio de la ley de presupuesto mediante un mecanismo de

control de naturaleza atípica y de coadministración parlamentaria que infringe los límites constitucionales de la función legislativa.

Síntesis de la consulta: en razón de lo anterior, consulta si es procedente que un poder constituido apruebe el contenido de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12, direccionadas exclusivamente al Poder Judicial y accesoriamente la Defensoría de los Habitantes.

4.- Sobre la distorsión del trámite parlamentario

Consulta si resultan inconstitucionales los mecanismos procedimentales establecidos por la Asamblea Legislativa en las normas de ejecución presupuestaria números 9 y 10, que modifican tácitamente el presupuesto. Lo anterior, al establecer límites severos y bloqueos en la ejecución presupuestaria del Poder Judicial, con el propósito de impedir o alterar el gasto necesario para la operación de dicho Poder. Realiza las siguientes consideraciones:

> "Conforme lo anterior, se expresa la consulta en el sentido de que las normas de ejecución presupuestaria objeto de examen –en especial la norma 9, que ordena el bloqueo sistemático de múltiples subpartidas operativas y de inversión del Poder Judicial en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) sujeto a condiciones políticas y legislativas ajenas a su gestión, y la norma 10, que prohíbe cualquier traslado de recursos entre subpartidas de las partidas 0, 1, 2, 5, 6, 7 y 9 para los programas del título 301– devienen en la atribución indebida de una competencia por un poder constituido a órganos legislativos (como la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos y el Plenario) para reducir la posibilidad efectiva del gasto mediante un acto político, a pesar de que los recursos se encuentran debidamente contemplados y aprobados en el presupuesto ordinario del año 2027. En este sentido, considera necesario ejercer la consulta en este aspecto, tomando en consideración que las indicadas normas presupuestarias provocan que los recursos asignados al Poder Judicial mantengan una mera formalidad en cuanto a figurar en el presupuesto ordinario del año 2027, pero limitando su uso efectivo a la venia de órganos legislativos o comisiones políticas. Esto último implica, en la práctica y en contravención

del Derecho de la Constitución, la exigencia de un trámite equivalente a la aprobación de un presupuesto extraordinario o una ley de modificación presupuestaria por una vía atípica no contemplada en el artículo 177 constitucional. Inclusive, para efectos de la presente consulta, advierte que la norma 10 limita singularmente al Poder Judicial –así como a la Defensoría de los Habitantes– al disponer que cualquier movimiento entre cualquier subpartida de dichos títulos requerirá inexorablemente un Presupuesto Extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa, pese a que dichos movimientos internos de reasignación ordinaria no implican necesariamente ni incremento ni reducción del gasto global contemplado en la normativa constitucional citada. Conforme a lo expuesto, la apariencia de asignación presupuestaria se ve ampliamente limitada de forma singular y discriminatoria para con el Poder Judicial. La norma 10, complementada por el bloqueo de fondos de la norma 9, crea un procedimiento ad hoc para modificaciones presupuestarias que deroga de manera tácita y exclusiva para dicho Poder las disposiciones constitucionales y legales que regulan los supuestos ordinarios y los presupuestos extraordinarios. Solicita valorar si la distribución competencial prevista en el ordenamiento presupuestario –la cual reserva supuestos específicos a la Asamblea Legislativa, tales como la afectación del monto total, aumentos de gasto corriente sobre el de capital, transferencias entre programas o servicios personales y no personales, o modificaciones en el endeudamiento, mientras que el resto corresponde al Poder Ejecutivo– resulta conculcada al pretender alterar este esquema mediante mecanismos de condicionamiento o retención operativa, desvirtuando la arquitectura jurídica que regula la gestión presupuestaria, incluso en perjuicio del Poder Judicial. Al respecto, cuestiona si la propuesta para 2027 incurre en una arbitrariedad al pretender convertir cualquier movimiento interno entre subpartidas del Poder Judicial en una nueva ley de presupuesto extraordinario, privando con ello al Poder Judicial y al Poder Ejecutivo de las potestades constitucionales que les corresponden dentro del ciclo presupuestario. Asimismo, se somete a ponderación de este alto Tribunal si la citada norma de ejecución presupuestaria altera indebidamente, mediante una disposición de vigencia anual, el régimen constitucional y legal de distribución de competencias para la modificación y ejecución del presupuesto, al exigir el trámite de una ley extraordinaria para cualquier movimiento entre subpartidas del Poder Judicial, aun cuando el ordenamiento jurídico contempla

mecanismos de modificación presupuestaria que no requieren de dicha vía excepcional".

Síntesis de la consulta: En razón de los argumentos expuestos y con sustento directo en las normas de ejecución presupuestaria números 9 y 10 del presupuesto 2027, consulta si es procedente que, por la vía reglamentaria de las normas de ejecución presupuestaria, un poder constituido como la Asamblea Legislativa modifique el procedimiento del art. 177 y 180 de la Constitución Política, estableciendo un procedimiento alterno y restrictivo (bloqueos de fondos en el SIGAF y prohibición de traslados internos de subpartidas sin ley de presupuesto extraordinario) con el propósito de limitar, controlar y contener selectivamente la ejecución presupuestaria exclusivamente del Poder Judicial y accesoriamente la Defensoría de los Habitantes o si, por el contrario, semejantes limitaciones y contenciones estructurales presupuestarias vulneran el principio de separación de poderes y requerirían indefectiblemente de una reforma del poder constituyente originario o derivado.

5.- Sobre si a través de normas atípicas se pueden conferir competencias a la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos

Consulta si por medio del procedimiento especial de aprobación del Presupuesto Nacional, a través de las normas de ejecución presupuestaria atípicas números 9, 11 y 12, el poder constituido Asamblea Legislativa puede introducir competencias novedosas para la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos y para el Plenario Legislativo –otorgándoles facultades de cogestión, fiscalización resolutiva y tutela administrativa previa sobre la ejecución del presupuesto judicial–, alterando el trámite legislativo ordinario, violando el principio de especialidad presupuestaria y limitando de manera inconstitucional las competencias constitucionales de administración autogobierno y ejecución financiera que corresponden exclusivamente a la CSJ y al Poder Judicial. Las

normas de ejecución presupuestaria deben limitarse de forma estricta a regular la aplicación contable, el control formal de los egresos e ingresos del ejercicio respectivo. En las normas de ejecución 9, 11 y 12, la Asamblea Legislativa recurre al instrumento de la ley de presupuesto para crear verdaderas normas sustantivas de carácter permanente o procedimental general (normas atípicas), creando un régimen especial de subordinación para el Poder Judicial, siguiendo un procedimiento no contemplado en el texto constitucional. Lo anterior, habida cuenta que la norma 9 exige un trámite de rendición de cuentas, aprobación previa e informe de la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Públicos y posterior ratificación del Plenario Legislativo para proceder al desbloqueo en el sistema SIGAF de ₡29.843 millones asignados a subpartidas operativas esenciales, así como las normas 11 y 12 subordinan el pago de salarios/compensaciones y la cobertura de plazas vacantes al aval técnico previo de la CGR y la ratificación final aprobatoria de la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Públicos y/o del Plenario Legislativo.

Consulta si es conforme al Derecho de la Constitución que dicho mecanismo asigne competencias de coadministración a un órgano parlamentario dentro del ciclo presupuestario de ejecución, desnaturalizando la ley de presupuesto e infringiendo el principio constitucional de especialidad y la prohibición de incluir normas sustantivas atípicas en leyes presupuestarias. En este sentido, para efectos de la consulta solicita valorar si la asignación de competencias a la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos para revisar, retener, aprobar o liberar la ejecución de recursos ya asignados en la ley presupuestaria desborda la función constitucional de control político (art. 121 inciso 22) de la Asamblea Legislativa y si convertir a una comisión parlamentaria en un "órgano resolutivo/autorizador" de la ejecución del gasto diario del Poder Judicial, invade

la esfera de autogobierno y administración del Poder Judicial consagrada en los artículos 9, 152 y 156 constitucionales, instaurando un esquema inconstitucional de subordinación o tutela política previa sobre el ejercicio jurisdiccional y administrativo. Solicita tomar en consideración si las restricciones operativas impuestas en las normas 9, 10 y 12 –al paralizar recursos vitales para servicios informáticos, arrendamientos, servicios básicos, insumos para investigaciones penales (OIJ), mantenimiento y cobertura de plazas vacantes– inciden directamente sobre la estructura organizativa y el funcionamiento esencial del Poder Judicial.

Síntesis de la consulta: En razón de lo anterior, consulta si resulta viciado de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo que, mediante el procedimiento atípico de las normas de ejecución presupuestaria números 9, 10 y 12 del presupuesto ordinario 2027, la Asamblea Legislativa como poder constituido se arrogue nuevas competencias atípicas de control resolutivo, aprobación y cogestión administrativa a favor de la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos y del Plenario Legislativo para autorizar la liberación de fondos (bloqueados en el SIGAF) y la gestión de plazas en el Poder Judicial. Solicita también que se determine si el procedimiento empleado de aprobación y el contemplado en las mismas normas, está habilitado constitucionalmente para vulnerar las competencias de autogobierno y autonomía administrativa conferidas constitucionalmente a la CSJ y al Poder Judicial (arts. 9, 152, 156 y 177 constitucionales).

SOBRE LOS VICIOS DE FONDO

1.- Sobre si las normas de ejecución presupuestaria números 9, 10, 11 y 12 son normas atípicas

Somete a consideración de este Tribunal si la utilización de estas normas se ajusta a los propios precedentes de esa Sala –tales como la sentencia n.°1999-4528– y de

los cuales se desprende que la Ley de Presupuesto es un instrumento de naturaleza especial, formal e instrumental. Bajo esta línea doctrinal, indica que habría que ponderar si el legislador presupuestario, aun estando facultado para dictar directrices técnicas de contención del gasto, está excediendo su competencia jurídica al emplear las normas de ejecución anual como un mecanismo que pudiera constituir coadministración o incidir en la autonomía organizativa y el funcionamiento ordinario de los poderes independientes.

En consecuencia, aduce que debe distinguirse entre las funciones propias de control parlamentario y aquellas que implican una intervención directa en la ejecución administrativa del presupuesto. Dentro de las primeras se encuentran la fiscalización de la ejecución presupuestaria, la solicitud y análisis de información, la recepción de informes y el ejercicio del control político sobre la utilización de los recursos públicos. En consonancia con esta línea de pensamiento, la doctrina especializada –representada por autores de la talla de Fernando Sáinz de Bujanda– ha sostenido que si bien el presupuesto es una ley en pleno sentido, cuenta con singularidades notables derivadas de su carácter esencialmente temporal y de su contenido, advirtiendo que "no es, por tanto, buena política legislativa utilizar las leyes presupuestarias para introducir reformas de otra naturaleza" ajenas a la gestión estricta de los caudales públicos en un período determinado.

Solicita valorar que, si bien el Estado cuenta con potestades legítimas de dirección y contención fiscal, ninguna directriz de ejecución presupuestaria puede erigirse como un mecanismo de coerción, injerencia o vaciamiento de las competencias esenciales que garantizan la independencia del Poder Judicial.

Alega que la inclusión de disposiciones que regulan aspectos estructurales del empleo público, restricciones organizativas o controles permanentes ajenos a la mera ejecución financiera desborda los límites competenciales de la ley

presupuestaria, violando potencialmente los principios de separación de poderes, legalidad y razonabilidad constitucional, que este Tribunal está llamado a resguardar. Consulta, asimismo, si las disposiciones reprochadas configuran normas atípicas, entendidas como 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. Aludiendo a lo resuelto por la Sala en la resolución **n.°2002-11491**, se consulta lo siguiente:

> "• Se cuestiona si las normas se apartan de la exigencia de encontrarse rigurosamente ligadas a la especialidad de la materia presupuestaria y circunscribirse exclusivamente al ejercicio económico anual para el cual fueron aprobadas.
> • Se consulta si los preceptos cuestionados actúan como un vehículo jurídico indebido apto para innovar el ordenamiento general o para suplantar el procedimiento legislativo ordinario.
> • Se consulta si las normas violentan el orden competencial al utilizarse para asignar nuevas potestades, funciones administrativas de control, fiscalización o competencias orgánicas a instituciones como la Contraloría General de la República o a comisiones legislativas.
> • Se consulta si la inclusión de mandatos sobre el régimen de empleo público, traslados, movilidad horizontal, derechos de los servidores o condiciones de patrono único vulnera los límites materiales de la ley de presupuesto. Consecuentemente, solicita que la Sala Constitucional se pronuncie si mantiene su línea jurisprudencial en el sentido de que se debe distinguir de (sic) la potestad propia del legislador ordinario, conforme el inciso 1) del artículo 121 de la Constitución Política, del ejercicio de competencias en materia presupuestaria, conforme del inciso 11 del mismo artículo, en el entendido de que la distinción de uno y otro implica el ejercicio del Poder Legislativo a la hora de crear un presupuesto, está limitado en cuanto al legislador ordinario y con mayor razón frente al Poder Constituyente".

De manera complementaria, aduce que las normas 11 y 12 asignan funciones atípicas a la propia CGR al recargarla con roles operativos y de administración activa, contraviniendo su independencia funcional y la naturaleza de su control *ex*

post. En este sentido, consulta si resulta conforme al Derecho de la Constitución la atribución de las indicadas competencias, tomando en consideración el informe n.°DFOE-FIP-MTR-00004-2026 de la CGR sobre el proyecto de presupuesto ordinario del año 2027.

2.- Sobre la infracción a la independencia del Poder Judicial

Consulta si el entramado de condicionamientos políticos y administrativos contemplados en las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12 genera un vaciamiento material de la independencia organizativa y de gestión garantizadas en los arts. 154 y 177 de la Constitución Política, traduciéndose en una afectación directa a la independencia judicial, la continuidad de los servicios de administración de justicia y, por lo tanto, de las competencias constitucionales del Poder Judicial. En este sentido, pide que se valore si la prohibición de realizar traslados entre subpartidas operativas esenciales de los títulos del Poder Judicial y el condicionamiento de cualquier movimiento a una ley de presupuesto extraordinario altera indebidamente la rigurosidad formal de las modificaciones presupuestarias y la potestad de gestión ordinaria reservada al ciclo de ejecución, vulnerando materialmente la independencia financiera necesaria para que el órgano judicial reaccione de manera oportuna ante las exigencias imprevistas del servicio público de justicia. Añade que las normas que restringen o condicionan el uso de plazas vacantes a complejos estudios técnicos previos y aprobaciones de órganos externos o colegiados ante la ocurrencia de vacancias imprevistas (jubilaciones, muertes o renuncias) generan un cuello de botella estructural. Así, al no poder reemplazar de inmediato al servidor (por ejemplo, un juez, fiscal o defensor), la plaza se mantiene desierta. Esto se traducirá cuantitativamente en una afectación a los indicadores de rendimiento, aumento de la mora institucional, sobrecarga de trabajo para el personal restante y, en última instancia, una vulneración del derecho

fundamental a la prestación oportuna del servicio público, vaciando de contenido la meta programática fundamental del Poder Judicial.

La prohibición absoluta de realizar traslados entre subpartidas de las partidas fundamentales (0, 1, 2, 5, 6, 7 y 9) sin recurrir a un presupuesto extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa despoja al Consejo Superior del Poder Judicial de las potestades de administración.

De este modo, estima que al supeditar la gestión ordinaria de los traslados y la creación de subpartidas a la tramitación de una ley de presupuesto extraordinario ante el Poder Legislativo, las normas cuestionadas vacían de contenido la habilitación legal otorgada al Poder Judicial para la administración de sus recursos, convirtiendo un mecanismo técnico de ajuste financiero en un veto político que fractura la autonomía organizativa y administrativa garantizada a este Poder de la República. Insta a este Tribunal a valorar lo resuelto en la sentencia **n.°2024-19539**.

3.- Sobre las competencias de gobierno de las autoridades del Poder Judicial

Consulta si el condicionamiento de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12 para el uso de plazas vacantes del Poder Judicial a estudios técnicos trimestrales de la CGR y a una "aprobación final" de una comisión legislativa (Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos) subvierte las competencias constitucionales de los órganos de gobierno del Poder Judicial y la independencia de este poder. Pide que se declare si este régimen de restricciones trimestrales obstaculiza materialmente la potestad exclusiva de autoorganización y nombramiento de personal confiada al Poder Judicial para el cumplimiento de sus altas metas institucionales. En este sentido, pide se tome en consideración que las plazas indicadas ya se encuentran contempladas en la relación de puestos del Poder Judicial y que, por la dinámica propia de las relaciones de empleo en ese poder, constantemente se presentan vacancias por situaciones no atribuibles a ese o a la

misma persona servidora, por lo que la aplicación de la norma de ejecución presupuestaria significaría que un órgano de otro poder tendría la potestad de decidir si un despacho mantendría eventualmente la continuidad del servicio o si la plaza de una persona juzgadora, fiscal o agente del OIJ no sería utilizada. A fin de evacuar la consulta solicita se tenga presente que, conforme los precedentes de la misma Sala, las normas de ejecución insertas en el presupuesto anual no pueden alterar de manera permanente o encubierta el régimen sustantivo de leyes orgánicas o estatutos de empleo público (por ejemplo, creando regulaciones sobre nombramientos interinos que contradigan la normativa de carrera judicial o administrativa). Su vigencia y alcance están intrínsecamente confinados a la anualidad del ejercicio financiero para el cual fueron concebidas, sin que puedan constituir una vía oblicua de deslegalización o reforma de la legislación ordinaria permanente. Aduce que esta afectación reviste un carácter singular para el Poder Judicial, siendo así que el Poder Ejecutivo y la mayor parte de la planilla pública no estaría afecta a dicha norma. Dado lo anterior, solicita se valore que el poder de emanar normas de ejecución presupuestaria encuentra su límite lógico en la interdicción de la arbitrariedad y del absurdo jurídico. Afirma que una directriz o norma presupuestaria no puede vaciar de contenido funcional el mandato constitucional de administrar justicia o garantizar la seguridad ciudadana, paralizando la gestión ordinaria bajo exigencias materiales de cumplimiento imposible o desproporcionado. Estima necesario que en la evacuación de la consulta se determine si con las normas de ejecución presupuestaria objeto de consulta se da una utilización de estas como mecanismo para intervenir o condicionar competencias administrativas y de gobierno del Poder Judicial.

4.- Sobre los principios de razonabilidad y necesidad

Consulta si se infringe de manera directa los principios constitucionales de razonabilidad y necesidad, en el tanto el ordenamiento jurídico ya cuenta con mecanismos ordinarios de control *ex post* (tales como auditorías de la CGR y fiscalización) para sancionar anomalías específicas sin necesidad de paralizar preventivamente la gestión de todo un poder de la República. Asimismo, consulta si exigir estudios técnico-burocráticos y autorizaciones externas ante la vacancia imprevista de un funcionario operativo resulta innecesario para controlar el presupuesto ordinario, bajo la premisa de que la plaza ya cuenta con el debido contenido económico aprobado. Lo anterior, aplicando los parámetros de razonabilidad técnica y jurídica desarrollados por la Sala Constitucional en la sentencia n.°2000-03021. Consulta si el bloqueo de subpartidas esenciales –tales como las destinadas al pago de servicios de agua, electricidad, alquileres de sedes judiciales o combustible para las patrullas del OIJ– supera o no el test de proporcionalidad y razonabilidad constitucional. Al respecto, indaga si la medida carece de idoneidad y necesidad, bajo la premisa de que supeditar el funcionamiento operativo del sistema de justicia a la entrega de estados financieros de un fideicomiso inmobiliario gestionado por un banco externo no constituiría un medio apto ni justificado para exigir rendición de cuentas, considerando que el ordenamiento jurídico dispone de vías ordinarias de fiscalización, control ex post y exigencia de responsabilidades para auditar dichos vehículos financieros sin necesidad de recurrir a la extrema medida de paralizar materialmente la administración de justicia. Asimismo, consulta si se vulnera el principio de razonabilidad y el postulado de imposibilidad material (*ad impossibilia nemo tenetur*), dado que condicionar la ejecución del primer cuatrimestre a la presentación de estados financieros auditados que por la propia dinámica contable no pueden estar listos en ese plazo, tal como lo exige la norma 9, impone una

condición físicamente imposible de cumplir, cayendo en el absurdo jurídico y la arbitrariedad normativa. Considera necesario valorar si se viola el principio constitucional de necesidad, toda vez que este exige que toda intervención limitativa o condicionante sea estrictamente indispensable para alcanzar el fin constitucional que se persigue. Si el objetivo legítimo es la fiscalización, la transparencia o la eficiencia en el gasto, la norma de ejecución debe demostrar que no existían otros medios menos gravosos ni lesivos para la autonomía institucional. El bloqueo absoluto de partidas (norma 9) y la prohibición de traslados (norma 10), recurre a un medio drástico y de castigo sistémico (paralizar cuentas o congelar movimientos presupuestarios) bajo la presunción de incumplimiento generalizado. Además, este principio se viola mediante el control de plazas vacantes (norma 12), porque exige estudios técnico-burocráticos y autorizaciones externas ante la vacancia imprevista de un funcionario operativo no es necesario para cuidar el presupuesto (pues la plaza ya cuenta con contenido económico aprobado); por el contrario, destruye la capacidad de respuesta inmediata del Estado ante vacantes naturales (muertes, jubilaciones, renuncias). De manera complementaria, estima necesario valorar si en las normas de ejecución presupuestaria se incurre en violación del principio constitucional de proporcionalidad, toda vez que el sacrificio de los intereses afectados por la medida no debe ser superior o desmedido frente a los beneficios que se obtienen en favor del interés público tutelado. Una norma es irrazonable cuando impone condiciones de cumplimiento imposible o de consecuencias absurdas que contradicen el sentido común institucional y el bloque de legalidad, siendo así que condicionar la ejecución presupuestaria del primer cuatrimestre a la presentación de estados financieros auditados que por ley o por la propia dinámica contable no pueden estar listos sino hasta mayo (norma 9), impone una condición física y temporalmente imposible de cumplir. Sancionar a la

institución bloqueando sus fondos por no presentar documentos que aún no existen constituye una manifestación de arbitrariedad normativa. Obligar a que informes operativos sobre plazas vacantes o movimientos presupuestarios deban ser "aprobados" por órganos políticos no competentes (como comisiones legislativas especiales o el Plenario del Parlamento bajo esquemas de visado previo) desnaturaliza la separación de poderes y convierte una norma de ejecución en un acto de intervención subjetiva y de coadministración partidaria, rompiendo toda lógica jurídica del diseño institucional democrático. Consulta si las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12 se encuentran conforme los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

5.- Sobre la coadministración respecto del Poder Judicial

Consulta si resulta conforme al Derecho de la Constitución el hecho de que con la ejecución de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12, al someter la liberación de recursos o la aprobación de informes a comisiones legislativas (como la de Ingreso y Gasto Públicos) o al Plenario, se transforma indebidamente al Parlamento en un coadministrador de los recursos del Poder Judicial. Al respecto, cuestiona si –partiendo de que las comisiones legislativas carecen de potestades aprobatorias con efectos vinculantes de gestión sobre actos administrativos concretos– convertir un control político en un requisito de "aprobación previa" vulnera de manera frontal el principio de separación de funciones y de lealtad constitucional. Asimismo, interroga si esta práctica genera una mutación ilegítima de la decisión técnica en una decisión estrictamente política, donde el estándar de validez deja de ser la adecuación a la ley y a la técnica presupuestaria para subordinarse a la oportunidad política, la negociación partidaria o la presión coyuntural, pudiendo convertir al Poder Judicial en un "rehén presupuestario", afectando con ello la seguridad jurídica y la independencia judicial. Por otra parte,

se solicita tomar en consideración que la imposibilidad de sustitución inmediata de plazas vacantes de jueces, fiscales, defensores públicos y agentes de investigación criminal genera un déficit de talento humano que paraliza progresivamente los despachos, propiciando el incremento de la mora judicial y violentando el derecho fundamental a una justicia pronta y cumplida normada en el art. 41 de la Constitución Política. Solicita evacuar la consulta en el sentido de si las normas de ejecución presupuestaria vacían de contenido las normas que blindan la independencia presupuestaria y de gobierno del Poder Judicial, toda vez que la independencia judicial es una garantía estructural del Estado de Derecho para asegurar que los jueces decidan sin presiones externas. Esta independencia abarca tanto la función jurisdiccional estricta como la autonomía de gobierno y administración de sus recursos humanos y materiales. Cuando una norma de ejecución presupuestaria pretende imponer controles *ex ante*, cogestión o modificación de competencias sobre la administración de plazas o el uso de fondos aprobados, atenta de manera directa contra el núcleo esencial de la autonomía judicial.

Pretensiones

Plantea las siguientes pretensiones:

> 1. Se declare inconstitucional la omisión en el trámite legislativo de consultar al Poder Judicial el proyecto de ley de Presupuesto 2027, en tanto afecta su organización y el funcionamiento de este Poder de la República. Cautelarmente, pide que se ordene a la Asamblea Legislativa la suspensión del trámite del proyecto de ley citado y que se realice la consulta correspondiente omitida, conforme al artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. De manera subsidiaria, debido al corto plazo para el trámite regulado para la aprobación de la Ley de Presupuesto, se declare la inconstitucionalidad del Proyecto de Ley por incumplir los recaudos de los artículos 126 y 157 del Reglamento y 167 de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial. En consecuencia, se restituya a este Poder de la República en el ejercicio de sus competencias, para cumplir con las

tareas que constitucionalmente se le han asignado, lo que deberá dimensionar la Sala en el caso concreto de manera inmediata, a fin de evitar su paralización. Además, se determine que la aprobación de este proyecto de ley con las normas de ejecución presupuestaria asignadas debe aprobarse con mayoría calificada ante la posición del Poder Judicial.

2. Alternativamente, se declare la expulsión del proyecto de Presupuesto 2027 de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10, 11 y 12, en tanto afectan la organización y el funcionamiento del Poder Judicial, y su aprobación requiere mayoría calificada; lo que deberá advertir esa Sala al Plenario Legislativo conforme lo dispone el orden constitucional. Las normas de ejecución presupuestaria proyectadas para el ejercicio económico 2027 –consistentes en el bloqueo preventivo de subpartidas operativas mediante requisitos de imposible cumplimiento (norma 9), la prohibición absoluta de traslados internos de recursos y subrogación de la Ley Orgánica (norma 10), la intromisión en el régimen compensatorio y salarial (norma 11), y el control burocrático de plazas vacantes con inobservancia del precedente vinculante (norma 12)– por ser contrarias al Derecho de la Constitución. Sin esas limitaciones presupuestarias el Poder Judicial podría retomar su actividad ordinaria con normalidad. Adicionalmente, se infringen los artículos 9, 152, 154, 156, 167 y 177 de la Constitución Política, así como los principios de separación de poderes, independencia judicial, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, seguridad jurídica, prohibición de normas atípicas, intangibilidad de leyes orgánicas y garantía de continuidad del servicio público esencial de la administración de justicia, así como precedentes de la misma Sala y el Reglamento de la Asamblea Legislativa aplicable a procedimientos legislativos.

3. Se solicita expresamente que esta Sala haga uso de la potestad conferida en el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y, de advertir de oficio cualquier otro motivo de inconstitucionalidad no invocado en esta consulta, así lo declare en la respectiva resolución".

Se aporta como material probatorio el siguiente elenco de documentos:

1. Acuerdo formal mediante el cual se dispone a plantear y habilitar la interposición de la consulta de constitucionalidad.

2. Certificación que las normas de ejecución presupuestaria cuestionadas no fueron sometidas a consulta ni conocimiento previo del Poder Judicial en sede administrativa.
3. Conocimiento formal de los primeros informes de afectación presupuestaria 2027.
4. Disposición de solicitar informes actualizados a Planificación, Dirección Ejecutiva, Gestión Humana y órganos auxiliares con plazo perentorio a la Dirección Jurídica.
5. Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2027 y análisis del informe técnico de la CGR (DFOE-FIP-MTR-0000-2026).
6. Análisis preliminar conjunto del proyecto presupuestario 2027 remitido por el Ministerio de Hacienda a la Asamblea Legislativa, normas de ejecución y relación de puestos.
7. Análisis técnico del informe AL-DAPR-INF-027-2026 del Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa.
8. Reporte técnico y análisis detallado sobre el desglose de subpartidas y montos institucionales bloqueados por la norma 9 (₡29.843,8 millones).
9. Informe del impacto operativo y financiero en el Programa 930: bloqueo en 50 subpartidas de gasto variable (₡802,8 millones) y afectación por plazas vacantes (norma 12).
10. Análisis técnico de 297 registros de subpartidas/centros gestores afectados por la solicitud de rebajo de ₡943,7 millones y matriz de priorización operativa (crítico, alto y moderado).
11. Informe técnico de las afectaciones presupuestarias y operativas proyectadas para el ejercicio 2027 en el Programa 929.

12. Dictamen jurídico, análisis de constitucionalidad y ponderación legal de los informes técnicos presupuestarios institucionales.
13. Dictamen técnico-jurídico rendido ante la Corte Plena en cumplimiento de lo ordenado en la sesión n.°44-2026.
14. Acto resolutivo sobre la interpretación y aplicación del art. 177 de la Constitución Política respecto a la formulación del presupuesto ordinario.

2.- Mediante oficio n.°PSC-105-2026 de **23 de octubre del 2026**, el presidente en ejercicio de la Sala Constitucional puso en conocimiento de la Asamblea Legislativa que –a las 18:18 hrs. de 22 de octubre anterior– ingresó a la Secretaría de esta Sala la consulta facultativa de constitucionalidad n.°26-039748-0007-CO que promueve Damaris María Vargas Vásquez en función de presidenta en ejercicio de la CSJ, referida al expediente legislativo n.°25.754 sobre las NORMAS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 9, 10, 12 INCORPORADAS EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2027.

3.- Mediante resolución de las 10:23 hrs. del **26 de octubre de 2026** el presidente de la Sala Constitucional solicitó copia del expediente legislativo. Dicha resolución fue notificada el **27 de octubre siguiente**.

4.- Por oficio de **29 de octubre de 2026**, la presidenta electa de la Corte Suprema de Justicia, Patricia Vargas González amplió el elenco de pretensiones, en el siguiente sentido:

> "En síntesis se solicita se evacúe la consulta de constitucionalidad planteada en el sentido de que se determine si por los eventuales vicios de inconstitucionalidad descritos, las normas cuestionadas y cualquier otra disposición conexa resultan conformes al Derecho de la Constitución, o si, por el contrario, su contenido y efectos lesionan de manera directa las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia y del Poder Judicial en general, tanto por el procedimiento seguido u omitido como por

el fondo. Para ello, se ruega emitir un pronunciamiento pormenorizado y exhaustivo respecto de cada uno de los puntos consultados en relación con la afectación a la autonomía y al ciclo operativo de este Poder de la República. Todo lo anterior, conforme los parámetros de constitucionalidad indicados.

15. Subsidiariamente solicita que en caso de estimarse necesario la Sala Constitucional indique la interpretación que debe darse a las normas objeto de consulta, de conformidad con el derecho de la Constitución.

16. Se solicita además se evacúe la consulta en el sentido de que por sus efectos mismos, las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12 vacían de contenido la independencia judicial.

17. Se solicita que dada la existencia de derechos fundamentales de las personas usuarias que podrían llegar a ser afectados, así como la afectación al principio democrático y la separación de poderes que podría devenir si se llegare a aprobar e implementar las indicadas normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12, la presente consulta de constitucionalidad sea resuelta de manera urgente y la comunicación del correspondiente dictamen se realice a la Asamblea Legislativa de previo a su aprobación en primer debate, especificando cuando la contestación tenga un carácter vinculante para con el legislador".

5.- Mediante resolución de **4 de noviembre de 2026**, el presidente de la Sala Constitucional emitió formal recordatorio al Directorio de la Asamblea Legislativa, por medio de su presidenta, para que remitiera a esta Sala, de forma inmediata, copia certificada del expediente legislativo n.°25.754.

6.- El **4 de noviembre de 2026** la presidenta de la CSJ adjuntó un requerimiento de pronto despacho.

7.- El día **5 de noviembre de 2026**, la presidenta de la Asamblea Legislativa, Yara Jiménez Fallas, adjuntó 5 discos compactos y un dispositivo USB dirigido al expediente **n.°26-40155-0007-CO**.

8.- Por oficio planteado por Juan Carlos Pereira Jiménez, en su condición de defensor de los Habitantes de la República en funciones, se solicitó acceso al expediente judicial de la consulta legislativa.

9.- Por requerimiento del **8 de noviembre de 2026**, la presidenta de la CSJ solicitó que se acogiera una medida cautelar. Al respecto, realizó las siguientes consideraciones:

> "Las normas de ejecución presupuestaria 9, 10, 11 y 12 inciden directamente de manera negativa, directa y gravísima en la organización y funcionamiento del Poder Judicial al bloquear recursos y congelar plazas. Se omitió la consulta preceptiva del artículo 167 constitucional, omitiendo el trámite legislativo esencial y agravado que exige una votación de dos terceras partes (38 votos) para apartarse del criterio de este Poder, así como se incurrió en otros vicios de procedimiento, arrogándose la Asamblea Legislativa, como poder constituido, procedimientos propios de un Poder Constituyente, entre otras consideraciones. Es menester indicar que no obstante lo anterior, dada la configuración de una omisión en su Obligación de Consulta regulado en el artículo 167 de la Constitución Política, el Poder Judicial SÍ cumplió con su obligación también de rango constitucional de informar al Poder Legislativo sobre la afectación negativa de las referidas normas de ejecución presupuestaria. Lo anterior, fue desatendido por la Comisión Legislativa, a pesar del pronunciamiento expreso sobre la existencia de una afectación grave al funcionamiento de este Poder. Conforme a lo anterior es necesario que la Sala Constitucional evacue la consulta planteada respecto la obligación del legislador de realizar la consulta del artículo 167 de la Constitución Política, también en el caso de la ley que aprueba un presupuesto de la República cuando se presentan tales afectaciones, con el fin de blindar la independencia judicial.
> La norma 9 somete el desbloqueo de ¢29.843,8 millones (5.6% del presupuesto institucional) a la aprobación final de una comisión legislativa de control político. Las normas 10 y 12 impiden traslados ordinarios entre subpartidas y restringen la cobertura de plazas vacantes esenciales. Lo anterior, implicará la paralización parcial del Poder Judicial a partir del 1 de enero de 2027, si se aprueba el proyecto de ley de presupuesto
> Se utilizan normas de ejecución anuales para modificar implícitamente regímenes estatutarios y de empleo público, contraviniendo la doctrina unívoca de esa Sala Constitucional, así como para legislar en otros temas sustantivos extraños a la materia presupuestaria, estableciendo potestades de imperio para un órgano de un Poder hacia otro Poder".

Sobre el peligro en la mora, hizo los siguientes alegatos:

"De los documentos que constan en la consulta de constitucionalidad planteada, se evidencia con gran claridad el impacto catastrófico que tendrían las normas de ejecución presupuestaria que serían aprobadas en segundo debate para con el Poder Judicial, la administración de justicia y el sistema democrático en general. Lo anterior por cuanto implicarán un sometimiento del Poder Judicial a la mera voluntad de un órgano político de la Asamblea Legislativa y una paralización significativa de servicios para toda la población usuaria, entre la que se encuentran personas vulnerables, niños y niñas y generando riesgos importantes en la seguridad nacional.

En este orden de ideas, los impactos en términos de la posibilidad de despido de más de dos mil cuatrocientos personas servidoras judiciales, la afectación a su modus vivendi, al servicio que ellos prestan y en los recursos operativos que se requieren para el funcionamiento de las competencias constitucionales asignadas a este Poder- desde las licencias informáticas necesarias para la labor ordinaria, hasta chalecos para los oficiales del Organismo de Investigación Judicial, equipamiento, reparaciones, repuestos, etc- devienen en un efecto gravísimo de aprobarse en segundo debate el presupuesto sin haberse evacuado la consulta de constitucionalidad planteada.

La aprobación del presupuesto ordinario del año 2027 sin haberse conocido el dictamen de la Sala Constitucional ante la consulta de constitucionalidad, tendrá una consecuencia inmediata el 1 de enero de 2027: el cierre de despachos, la paralización automática de servicios por carencia de recursos, el despido de más de 2.400 personas servidoras judiciales, el riesgo para la vida de los agentes del OIJ que requieren chalecos antibalas, la resolución contractual de locales arrendados, la necesidad de recortar gastos necesarios para el ordinario funcionamiento institucional.

Esa afectación se concreta además de lo indicado en los siguientes puntos de relevancia:

Asfixia Financiera y Parálisis Operativa: El bloqueo de ¢29.843,8 millones impacta de forma inmediata subpartidas críticas en los seis programas presupuestarios (servicios de agua, electricidad, telecomunicaciones, alquileres, mantenimiento informático, insumos de investigación del OIJ y protección de víctimas).

Afectación a la Continuidad de los Servicios Públicos y la Democracia: Al imposibilitar la cobertura inmediata de vacantes (jueces, fiscales, defensores e investigadores del OIJ), se genera la paralización progresiva

de despachos y el cierre técnico de sedes regionales (como Cóbano, Jacó, Quepos y Puerto Jiménez), propiciando el incremento impune de la mora judicial y vulnerando la tutela judicial efectiva (artículo 41 C.P. y 8.1 de la CADH).

Lesión grave al mismo sistema democrático y de equilibrio entre poderes y consumación de la Lesión Constitucional: De votarse en segundo debate y convertirse en Ley de la República sin contar previa y vinculantemente con el dictamen de la Sala Constitucional, la tutela pretendida se tornaría del todo **nugatoria e ineficaz**, consumando la afectación sobre la independencia del Poder Judicial y el diseño constitucional democrático y el equilibrio entre poderes.

Conforme a lo anterior, la gravedad del peligro en la demora, tiene especial relevancia en toda la población costarricense, toda vez que trasciende el interés del propio órgano constitucional hacia el servicio más elemental que se le brinda a madres, niños y niñas, personas adultas mayores, indígenas y la seguridad nacional, de ser aprobado el presupuesto en segundo debate sin haberse evacuado la consulta de constitucionalidad planteada por el Poder Judicial.

En este orden de ideas, invoco para fundar la existencia de necesidad de resolución favorable de esta solicitud de medida cautelar el interés superior de los niños y niñas que serán gravemente afectados en sus derechos fundamentales de no dárseles la protección cautelar solicitada".

Solicitó que de manera urgente se adopte una medida cautelar:

> "Se ordene en forma inmediata y urgentísima a la Presidencia de la Asamblea Legislativa y al Plenario Legislativo, sin necesidad de audiencia previa, la SUSPENSIÓN CAUTELAR DEL TRÁMITE DE VOTACIÓN EN SEGUNDO DEBATE del proyecto de ley N.°25.754 (Presupuesto Ordinario y Extraordinario 2027) hasta el día 29 de noviembre de 2006 (sic) manteniéndose las cosas estado en que se encuentran, permitiendo que la Sala Constitucional evacúe y notifique el dictamen definitivo correspondiente a la consulta formulada por este Poder de la República".

10.- Mediante resolución dictada por el presidente en ejercicio de la Sala Constitucional, a las **13:03 hrs. del 9 de noviembre de 2026**, se resolvió lo siguiente:

> "Vista la solicitud expresa que se plantea en esta consulta legislativa, respecto del dictado de una medida cautelar, de conformidad con lo establecido a partir de la integración de los artículos 14, 82, 98 y 100 de la

Ley de la Jurisdicción Constitucional, se resuelve: Tal como lo indicó este Tribunal en la sentencia nro. 2015-09351, de las 11:30 horas del 24 de junio de 2025 (sic), en la Ley de Jurisdicción Constitucional están previstas las disposiciones requeridas para garantizar una justicia cautelar efectiva en los procesos constitucionales de defensa de la Constitución, concretamente: en la acción de inconstitucionalidad y en la consulta judicial de constitucionalidad. Así lo ha entendido este Tribunal en su jurisprudencia, cfr. sentencias números 91-89, 648-90, 3497-92, 4241-2001, 5262-2004, 8279-2012, 1490-2012, 16714-2012, 2015-9351, 2015-9877 y 2016-16965, entre otras. En efecto, esta atribución de la Sala Constitucional se encuentra implícita en el numeral 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pues si se "... establece el efecto retroactivo de la sentencia que declara la inconstitucionalidad, permite a la Sala graduar y dimensionar en el tiempo espacio o materia ese efecto cuando la retroactividad puede producir graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales, con mayor razón aún puede hacerlo durante la tramitación, en que ni siquiera se ha establecido el pronunciamiento del fondo sobre la inconstitucionalidad reclamada" (sentencia nro. 91-89). En este caso se advierte que el proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio 2027, ya fue aprobado en primer debate por el Plenario de la Asamblea Legislativa el día 5 de noviembre de 2026, tal como se aduce en esta consulta legislativa interpuesta por la Corte Suprema de Justicia. Proyecto dentro del cual se contemplan las denominadas normas de ejecución presupuestaria, las cuales, en lo medular, imponen una serie de restricciones y limitaciones para la ejecución y disposición de los recursos previstos para el Poder Judicial que, según lo aducido implicarán un sometimiento del Poder Judicial a la mera voluntad de un órgano político de la Asamblea Legislativa y una paralización significativa de servicios para toda la población usuaria, entre la que se encuentran personas vulnerables, niños y niñas y generando riesgos importantes en la seguridad nacional; el despido de más de dos mil cuatrocientos personas servidoras judiciales, con la consecuente afectación que ello implica para el servicio que ellos prestan y en los recursos operativos que se requieren para el funcionamiento de las competencias constitucionales asignadas a este Poder, el cierre de despachos, la paralización automática de servicios por carencia de recursos; dando lugar así a una asfixia financiera y parálisis operativa del Poder Judicial en los términos señalados. Asimismo, debe tomarse en consideración la dilación provocada por la propia Asamblea

Legislativa, al omitir la remisión oportuna del expediente legislativo solicitado por este Tribunal mediante resolución 10:23 horas del 26 de octubre de 2026, la cual hubo de reiterarse el 4 de noviembre de 2026. De igual forma se constata que ciertamente este proyecto ya se encuentra convocado para su discusión en segundo debate. Debe destacarse que en este caso es aplicable el segundo párrafo del artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, porque la consulta se formuló con la debida anticipación. Así las cosas, ante la dimensión de la situación planteada y la afectación que de ello se aduce para el normal funcionamiento de las competencias otorgadas constitucionalmente al Poder Judicial en su conjunto; considerando, junto con ello, el equilibro de Poderes y el respeto a las esferas competenciales otorgadas por la Constitución Política a cada uno de ellos; y teniendo presente el respeto al principio de supremacía constitucional, cuya defensa se reclama en este procedimiento de control preventivo de constitucionalidad de las leyes, lo que corresponde es acoger la solicitud de medida cautelar urgentísima solicitada por la Corte Suprema de Justicia, lo que, en el caso bajo estudio, implica que el Plenario de la Asamblea Legislativa deberá abstenerse de dar segundo debate al proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo número 25.754, antes del 29 de noviembre de 2026. Lo anterior, en virtud del plazo constitucionalmente establecido para la discusión y aprobación del proyecto de ley de presupuesto nacional de la República, en el artículo 178 de la Constitución Política y a fin de no hacer nugatorio el pronunciamiento que se emita en esta opinión consultiva que ahora se conoce. Notifíquese".

11.- La Presidencia de la Sala optó por tener por recibida la copia del expediente legislativo mediante resolución de las **12:10 hrs. del 10 de noviembre de 2026** y, en esa fecha, se turnó al despacho de la magistrada Garro Vargas.

12.- En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta la **magistrada Garro Vargas**; y,

CONSIDERANDO

I. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA CONSULTA DE LA CSJ

La presente consulta facultativa de constitucionalidad es admisible a tenor de lo dispuesto en el art. 96 inciso c) de la LJC. La norma invocada dice –en lo conducente– lo siguiente:

> Art. 96- Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos e iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades, en los siguientes supuestos:
> *(Así reformado el párrafo anterior por el artículo único de la ley para incorporar la consulta previa y facultativa de constitucionalidad de los procesos de referéndum, N°10013 del 24 de agosto de 2021)*
> (...)
> c) **Cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia**, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, **si se tratare de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional**. (Lo destacado no es del original).

La consulta de constitucionalidad fue planteada por la presidenta en ejercicio de la CSJ en ejecución del acuerdo adoptado por tal órgano colegiado en la **sesión de Corte Plena n.°45-2026, artículo XX, de las 08:00 hrs. del 19 de octubre de 2026**. Lo anterior, al estimarse –según se argumenta en la consulta– que las normas de ejecución presupuestaria contenidas en el proyecto de presupuesto para el ejercicio económico del año 2027 fueron incluidas de forma inconsulta al Poder Judicial y, además, por su contenido o efectos, vulneran los principios y normas relacionadas con su competencia constitucional.

Cabe advertir que, si bien la presidenta en ejercicio de la CSJ se encuentra legitimada para cuestionar las concretas disposiciones que potencialmente afectan el funcionamiento del Poder Judicial, no lo es así respecto de las referencias y las alusiones que realiza sobre el impacto de estas normas de ejecución presupuestaria en el funcionamiento de la Defensoría de los Habitantes, por lo que de antemano se aclara que esta consulta se ciñe a la legitimación institucional reconocida a la CSJ.

II. SOBRE EL MOMENTO PROCESAL PARA PLANTEAR LA CONSULTA

El art. 98 de la LJC estipula el momento procesal en que se pueden plantear los diversos tipos de consultas legislativas:

> Art. 98- Cuando se trate de reformas constitucionales, la consulta deberá hacerse después de su aprobación en primer debate, en primera legislatura, y antes de la definitiva. Cuando se trate de otros proyectos o actos legislativos sujetos al trámite de emisión de las leyes deberá interponerse después de aprobados en primer debate y antes de serlo en tercero.
> No obstante, **cuando la Asamblea Legislativa tuviere un plazo constitucional o reglamentario para votar el proyecto, la consulta deberá hacerse con la anticipación debida** y el proyecto se votará aunque no se haya recibido el criterio de la Sala.
> En los demás supuestos, la consulta deberá plantearse antes de la aprobación definitiva.
> En el caso de las iniciativas de referéndum, la consulta deberá plantearse antes de la autorización de recolección de firmas del Tribunal Supremo de Elecciones en el caso de la modalidad de iniciativa ciudadana y antes de la convocatoria a referéndum para las demás modalidades. (Lo destacado no es del original).

Importa destacar justamente que cuando la Asamblea Legislativa tenga un plazo constitucional o reglamentario para votar el proyecto, la consulta debe hacerse con la anticipación debida.

En el *sub lite* se consulta la constitucionalidad del trámite y el contenido de varias normas de ejecución presupuestaria que justamente están previstas en el proyecto de presupuesto ordinario de la República para el período 2027 y, por esa circunstancia, tiene un plazo constitucional y reglamentario para su votación. A esos efectos, el art. 178 constitucional ordena lo siguiente:

> Art. 178.- El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre de cada año, y **la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año**. (Lo destacado no es del original).

Por su parte, el art. 205 del RAL regula el siguiente trámite:

> Art. 205. Trámite en el Plenario
> 1. En la sesión del día primero de noviembre, o en la sesión inmediata siguiente, si ese día la sesión no se celebrare, se iniciará la discusión del proyecto de ley en primer debate, al cual se dará prioridad sobre cualquier otro asunto en trámite. Por moción de orden aprobada por la Asamblea, ésta podrá convertirse en comisión general para discutir el proyecto en primer debate. En este caso la Presidencia de la Asamblea dará a los diputados un plazo de cinco días hábiles para presentar mociones nuevas o de reiteración de mociones rechazadas en Comisión, debiéndose conocer estas últimas con prioridad a las otras. Vencido este plazo la Secretaría no dará curso a nuevas mociones.
> 2. Si el 27 de noviembre de cada año, a las veintitrés horas y cincuenta y cinco minutos no se hubiera agotado la discusión del proyecto de presupuesto que se esté tramitando en primer debate, se tendrá por agotada esa discusión y por aprobado dicho proyecto y quedará señalada, automáticamente, la sesión subsiguiente para el segundo debate.
> 3. Si el 29 de noviembre de cada año, a las veintitrés horas y treinta minutos no se hubiere agotado la discusión del presupuesto ordinario, en segundo debate, se tendrá ésta por agotada y el proyecto se someterá a votación de inmediato, sin más discusión.
> Si los días 27 y 29 de noviembre fueran domingos o feriados, se considerarán habilitados, con el objeto de que la Asamblea pueda celebrar sesión esos días, a la hora de costumbre o a otra que acuerde para darle primero y segundo debates al proyecto de Presupuesto Ordinario.
> 4. Los días 27 y 29 de noviembre de cada año, la Asamblea celebrará sesiones plenarias por lo cual en esos días no habrá sesiones de las comisiones permanentes ordinarias, permanentes especiales, especiales ni de las comisiones legislativas plenas.
> *(Corrida su numeración mediante sesión N° 31 del 4 de marzo del 2019, que lo traspasó del antiguo artículo 179 al 205)*

Conforme a este cuadro normativo, se entiende legítimo que la consultante haya planteado la presente consulta facultativa de constitucionalidad de previo a la votación en primer debate. Lo anterior, por cuanto, en este escenario aplica el art. 98 párrafo segundo de la LJC: cuando la Asamblea Legislativa tuviere un plazo

constitucional o reglamentario para votar el proyecto, la consulta deberá hacerse con la anticipación debida.

En la opinión consultiva **n.°2025-000470** esta Sala dijo lo siguiente:

> "[P]or tratarse de un proyecto de ley de aprobación del presupuesto de la República, conviene recordar lo establecido en el artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en el sentido de que cuando la Asamblea Legislativa tuviere un plazo constitucional o reglamentario para votar el proyecto –lo cual ocurre aquí, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución y 205 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa– la consulta se debe formular con la anticipación debida y el proyecto se votará aunque no se haya recibido el criterio de la Sala. De tal modo, el hecho de que se hubiera aprobado el proyecto consultado en segundo debate en la sesión extraordinaria del plenario No. 33 del 27 de noviembre de 2024, no impide dictar este pronunciamiento".

Sin embargo, esta Sala ha aclarado –por vía jurisprudencial– que no es posible plantear la consulta en cualquier momento, sino que el proyecto debe estar –como mínimo– dictaminado. Así, en la resolución **n.°2006-014895** esta Sala dijo lo siguiente:

> "**I.- Sobre la admisibilidad de las consultas facultativas de constitucionalidad en general.** De conformidad con lo que dispone la Ley de la Jurisdicción Constitucional, este Tribunal Constitucional puede ejercer la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos. Dentro de los diferentes tipos de consulta de constitucionalidad, nos encontramos con la consulta facultativa contemplada en el inciso b) del artículo 96 de la citada ley, la cual debe reunir al menos dos requisitos, debe presentarse por un número menor de diez diputados y puede hacerse después de que el proyecto consultado haya sido aprobado en primer debate. Respecto de éste último requisito, 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.
>
> **II.- Sobre la inadmisibilidad de la presente consulta facultativa de constitucionalidad por no estar dictaminado el proyecto.-** La consulta presentada es sobre el proyecto de "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2007", que se

tramita en el expediente legislativo número 16.356, la cual, conforme lo dicho en el considerando anterior, reúne el primer requisito porque fue presentada por doce diputados, pero reúne sólo parcialmente 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). 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, antes de que el proyecto sea dictaminado puede sufrir toda suerte de modificaciones –con las salvedades de los artículos 179 y 180 de la Constitución Política–, y no es sino hasta que sea dictaminado cuando existe seguridad sobre las posibilidades de aprobación y contenido del texto objeto de la consulta. Así, mientras ningún órgano legislativo haya emitido criterio favorable al respecto, resulta prematuro que se consulte a esta Sala el proyecto de ley de presupuesto nacional, razón por la cual lo procedente es declarar inevacuable la consulta realizada". (Lo destacado no es del original).

Esto, fue reiterado por este Tribunal en la opinión consultiva **n.°2012-017705**:

"Sobre la admisibilidad de la consulta, y la aplicación al caso concreto de los artículos 98 párrafo 2° y 100 párrafo 2° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Acerca de la admisibilidad de la consulta planteada con motivo del proyecto de Ley Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2013, expediente legislativo No [...], la Sala Constitucional en la sentencia No. 2012-6393 de las 09:05 hrs. de 27 de noviembre de 2012, dispuso: Adicionalmente, asisten las mismas razones dadas para la sentencia No. 2011-15968, en las que se reafirmó otros precedentes que señalan que: 'esta Sala ha interpretado en anteriores ocasiones que, en tratándose de proyectos sometidos a plazo, como lo son las iniciativas que buscan aprobar o modificar el Presupuesto de la República (artículos 178 de la Constitución Política, 178 y 180 del Reglamento de la Asamblea Legislativa), es aplicable la posibilidad dada por el párrafo segundo del citado numeral 98 de la Ley de rito, según la cual la consulta en estos casos puede ser formulada con la anticipación debida, a efecto de evitar que la consulta llegue a ser evacuada una vez

vencido el plazo del proyecto, o luego de su aprobación definitiva. (Ver en ese sentido las sentencias números 1716-90, de las quince horas del veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa, y 2000-10136, de las nueve horas del diecisiete de noviembre del dos mil)'. En consecuencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 96 inciso b) y 98 párrafo 2° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, esta consulta legislativa de constitucionalidad resulta admisible en este momento. (Sentencia No. 2003-2743 de las 14:30 horas del 3 de abril de 2003).

Por otra parte, en esa misma línea de argumentación, el proyecto fue dictaminado por la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios el 20 de octubre de 2012 (visible a folio 4628 del expediente legislativo), cumpliéndose con lo dispuesto por la sentencia de esta Sala No. 2006-14895 de las 14:41 horas del 10 de octubre del 2006, en el sentido que el proyecto de ley de presupuesto debe estar, al menos, dictaminado, para que la consulta sea admisible".

En el caso bajo análisis, de la atenta revisión del expediente legislativo se tiene que el proyecto de ley –al momento de interponerse la consulta– no contaba con votación de primer debate, pero sí había sido dictaminado por la **Comisión de Asuntos Hacendarios en la sesión n.°62 del 20 de octubre del 2026**. En cuyo caso, se constata que la presente consulta facultativa de constitucionalidad es admisible.

III. NORMAS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA CONSULTADAS

Las normas de ejecución presupuestaria están recogidas en el art. 7 del proyecto de presupuesto ordinario de la República para el período 2027. En concreto, se consultan las normas 9, 10, 11 y 12 que –de conformidad con el dictamen de redacción final– dicen lo siguiente:

NORMAS DE EJECUCIÓN

Art. 7- Normas de ejecución presupuestarias

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

9. Para normar exclusivamente el control, la ejecución y la evaluación del título del Poder Judicial, durante el ejercicio económico 2027, la ejecución del monto señalado en las subpartidas señaladas del título 301 establecidas

en esta norma estarán bloqueadas en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (Sigaf), hasta que no se cumplan las siguientes condiciones previas:

Presentación de estados financieros auditados del año 2026, del Fideicomiso Inmobiliario Poder Judicial 2015, ante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos.

Cumplimiento certificado por la Contraloría General de la República de todas las disposiciones de auditorías ordinarias y/o especiales referentes a la ejecución de infraestructura inmobiliaria del Poder Judicial.

Cumplimiento certificado por la Contraloría General de la República de todas las disposiciones de auditorías ordinarias y/o especiales, referentes a la ejecución de recursos del programa de 926, Administración Central del Poder Judicial.

Luego del conocimiento de las condiciones aquí señaladas, la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos deberá aprobar su conocimiento e informar al Plenario para su aprobación, quien informará al Ministerio de Hacienda para su liberación presupuestaria.

Las subpartidas serán las siguientes:

(* Se omite –por su amplitud– la tabla adjunta, pero es un total de ₡29.843.810.438 referidos a 313 líneas presupuestarias correspondientes a los servicios jurisdiccional, de investigación judicial, de la acción penal pública, de la Defensa Pública y de Atención y Protección de Víctimas y Testigos).

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.

11. Para normar exclusivamente el control, la ejecución y la evaluación del título del Poder Judicial, durante el ejercicio económico 2027, el programa 926 Administración Central del Poder Judicial, no pagará compensación de administración a ninguna escala salarial de la judicatura en dicho programa hasta que se den las siguientes condiciones:

1. Análisis costo-beneficio del trabajo administrativo en contraposición al trabajo jurisdiccional del programa 926, ratificado por la Contraloría General de la República.
2. Conocimiento de dicho informe en la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, previo a aprobación en el Plenario.
3. Aprobación del informe por parte del plenario de conformidad al procedimiento establecido.

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.

Es preciso destacar que en el encabezado del escrito de interposición de la consulta facultativa de constitucionalidad (pág. 1), específicamente en el cuadro de identificación y en el párrafo introductorio de la gestión formulada por la

presidencia en ejercicio de la CSJ, se indica de manera expresa que la consulta facultativa de constitucionalidad se interpone únicamente respecto de "las normas de ejecución presupuestaria 9, 10 y 12" incorporadas en el referido proyecto de ley. Esta misma delimitación se reitera en el apartado IV.- Normas objeto de consulta de constitucionalidad (pág. 7), donde se consigna que "en particular se consultan las normas de ejecución presupuestaria números 9, 10 y 12". No obstante lo indicado en el encabezado, del examen integral del memorial se advierte que, en el desarrollo argumentativo de la consulta –así como en los presupuestos de admisibilidad (págs. 2 y 3) y en la petitoria alternativa (págs. 131 y 132)–, la consultante sí cuestiona expresamente la constitucionalidad de la norma de ejecución presupuestaria n.°11 y solicita, incluso, su expulsión del proyecto de ley. En consecuencia, pese a lo señalado en el encabezado de la consulta, el desarrollo del cuestionamiento se encuentra presente y debidamente fundamentado en el memorial de la consulta legislativa.

IV. REAGRUPAMIENTO DE LAS DUDAS DE CONSTITUCIONALIDAD

La consulta tiene por objeto determinar la conformidad con el Derecho de la Constitución de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10, 11 y 12 incorporadas al proyecto de presupuesto ordinario para el ejercicio económico 2027, tanto por el procedimiento seguido para su aprobación, como por su incidencia en la independencia y funcionamiento del Poder Judicial.

En cuanto a los vicios de procedimiento, se cuestiona si la incorporación de restricciones a la ejecución del presupuesto judicial desconoció el procedimiento constitucional previsto para la formulación presupuestaria y la resolución de discrepancias entre los poderes públicos. También se alega la omisión de la consulta preceptiva a la CSJ, pese a que las disposiciones incidirían directa y

sustancialmente en la organización y el funcionamiento del Poder Judicial. Por otra parte, se plantea que el procedimiento presupuestario habría sido utilizado para introducir regulaciones atípicas, modificar el régimen ordinario de ejecución del presupuesto y atribuir nuevas competencias de autorización y control a órganos legislativos y a la CGR, sin observar el trámite correspondiente.

Respecto de los vicios de fondo, se sostiene que las normas consultadas condicionan la utilización de recursos, los movimientos presupuestarios y la cobertura de plazas vacantes a informes, controles y aprobaciones previas de órganos contralores y legislativos. Según la consulta, tales mecanismos excederían las funciones de fiscalización y control político, al convertir a esos órganos en instancias de autorización o coadministración de recursos cuya gestión corresponde al Poder Judicial, con la consiguiente afectación de los principios de separación de poderes, independencia judicial y autonomía de gobierno, organización y administración de la CSJ.

Asimismo, se cuestiona la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas, por cuanto establecen bloqueos de recursos, restricciones a modificaciones presupuestarias y condicionamientos para cubrir plazas vacantes, pese a la existencia de mecanismos ordinarios de fiscalización posterior. También se alega que algunas exigencias serían material o temporalmente imposibles de cumplir y que las restricciones podrían afectar la continuidad y eficiencia del servicio de administración de justicia, incrementar la mora judicial y comprometer el derecho a una justicia pronta y cumplida.

V. LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE LEGISLATIVO 25.754

El 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** ha seguido –en términos generales– el siguiente *iter*:

1. En la Secretaría de la CSJ no consta la recepción de documentación por parte del Ministerio de Hacienda, con respecto a la formulación del proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el año 2027 (ver certificación n.°98-2026 del secretario de la CSJ, adjunta al libelo de la consulta facultativa).
2. 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 (ver folios 02 y siguientes de la copia digital del expediente legislativo, tomo 01, disco 01).
3. Mediante 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 (ver folio 2362 de la copia digital del expediente legislativo, tomo 04, disco 01).
4. El **2 de setiembre de 2026** se aprobó en comisión una moción para recibir en audiencia a varias autoridades, entre ellas, al Presidente de la CSJ (ver folio 2369 de la copia digital del expediente legislativo, tomo 05, disco 02).
5. El **5 de setiembre de 2026** se adjuntó al trámite legislativo el informe n.°AL-DAPR-INF-022-2026, correspondiente al "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 (ver folios 2464-2539 de la copia digital del expediente legislativo tomo 05, disco 02):

   "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: 1. 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, 1, 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): El 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 Públicos de la Asamblea para su aprobación final".

6. El **7 de setiembre de 2026** el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa rindió el informe técnico n.°AL-DAPR-INF-027-2026 relativo al "TÍTULO 301 - PODER JUDICIAL" (ver folios 2653-2686 de la copia digital del expediente legislativo tomo 06, disco 02):

"La estructura programática del Poder Judicial se compone de siete programas y la distribución programática revela que el 89% del presupuesto se concentra en los ejes medulares de la justicia. Es imperativo señalar que el Programa 951 Fondo de Jubilaciones es el único que muestra

crecimiento y este es financiado exclusivamente con recursos propios, lo que evidencia el estancamiento total de los programas dependientes del presupuesto nacional. La reducción porcentual más significativa corresponde al programa 929 Servicio Ejercicio de la Acción Penal Pública con una disminución de 7,1%, seguido del programa 928 Servicio de Investigación Judicial con una reducción de 2,8%. 927-00 Servicio Jurisdiccional Presupuesta EI 83.496,9 millones (-0,89%). Prioriza la continuidad de los Tribunales de Buenos Aires y Atenas. 928-00 Servicio de Investigación Judicial, Registra la mayor caída nominal (0.724,6M). Destaca el proyecto de la Morgue de Buenos Aires con millones (*sic*) (según detalle de subpartida 50201) y sistemas de supresión de incendios en laboratorios. 929-00 Ministerio Público: Es el más afectado porcentualmente (-7,11%), impactado por la eliminación de plazas, que se encuentran en estado de no ejecución, ya que fueron incorporados durante el trámite del Presupuesto 2026 al Poder Judicial con recursos provenientes de rebajas aplicadas a subpartidas destinadas al pago de intereses de la deuda 930-00 Defensa Pública: Disminuye un 0,93%. Se enfoca en el mantenimiento preventivo y sustitución de activos en su edificio central. 951-00 Fondo de Jubilaciones: Crece un 8,59% (4 plazas nuevas) financiado con recursos propios, sin impacto en el gasto del Gobierno Central (...)

EI Proyecto de Ley de Presupuesto 2027, en su artículo 7, incluye disposiciones necesarias para la ejecución, control y evaluación del presupuesto; si bien buscan transparencia, eliminan la agilidad administrativa necesaria para una institución de respuesta rápida como el Poder Judicial. Las normas de ejecución del 9 al 12 son de acatamiento para el Poder Judicial. Se brinda un resumen del contenido de estas y el detalle se presenta en el Anexo 2.

Norma 9: Bloquea 29.843,8 millones en SIGAF (311 líneas) sujetos a la presentación de estados financieros auditados del Fideicomiso 2015 y certificaciones de la Contraloría. Además, el uso de estos recursos debe ser aprobado por la Comisión de Ingreso y Gasto Públicos y el Plenario Legislativo.

Norma 10: Prohíbe cualquier traslado de recursos entre subpartidas sin la aprobación de la Asamblea Legislativa mediante Presupuesto Extraordinario.

Norma 11: Condiciona el pago de compensaciones administrativas en el programa 926, a estudios de costo-beneficio ratificados por la Contraloría.

Norma 12: Restringe el uso de plazas vacantes, exigiendo estudios técnicos

trimestrales de la Contraloría y aprobación de la Comisión de Ingreso y Gasto Públicos. (...)

La propuesta presupuestaria para 2027 incluye varias normas de ejecución presupuestaria cuya afectación es directa para el Poder Judicial, incluyendo un congelamiento de aproximadamente ¢30.000 millones".

7. En la sesión extraordinaria n.°44 de miércoles **16 de setiembre de 2026** de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios se recibió en audiencia oral a Orlando Aguirre Gómez, magistrado presidente de la CSJ; Damaris Vargas Vásquez, magistrada vicepresidenta; Ana Eugenia Romero Jenkins, directora ejecutiva; Allan Pow Hing Cordero, director de Planificación; Roxana Arrieta Meléndez, directora de Gestión Humana; Michael Soto Rojas, director *a.i.* del OIJ; Carlo Díaz Sánchez, fiscal general de la Fiscalía General de la República, Martín Hernández Serrano, director *a.i.* de Tecnologías de la Información, todos del Poder Judicial (ver folios 2991-3082 de la copia digital del expediente legislativo tomo 07, disco 02). El presidente de la Corte realizó –en esa condición– las siguientes consideraciones:

"Pero la preocupación mayor viene porque en el presupuesto, en el proyecto de Presupuesto, se incluyen cuatro normas, formuladas como de ejecución presupuestaria, pero que en realidad son normas de naturaleza política que se han introducido con el fin de ubicar a la Asamblea Legislativa como coadministrador de algunos de los recursos que vamos a mencionar aquí en esta exposición.

Estas cuatro normas son las siguientes: La primera es el artículo 9, que dispone un bloqueo de aproximadamente treinta mil millones, veintinueve mil y resto, muy cercano a los treinta mil millones, es un 30% del presupuesto.

Esa cantidad aparece en el presupuesto, pero su ejecución es condicionada a la presentación de estados financieros, a la intervención de la Contraloría General de la República y finalmente a la aprobación de una comisión de esta Asamblea Legislativa y del Plenario Legislativo, sin ningún plazo y sin certeza de si nos van a decir sí o no. Es decir, una facultad discrecional de decirle, úsenlos o no los usen. Esto obviamente que representa una invasión en lo que es la independencia del Poder Judicial, porque se coloca

a la Asamblea Legislativa como coadministradora del Poder Judicial y esto desde el punto de vista institucional, como ustedes comprenderán, ¡es fatal!
La otra Norma es la 10. Esta norma restringe la movilidad en el presupuesto. No nos va a permitir hacer traspasos de subpartidas aún dentro de los mismos programas, aunque sepamos que tenemos fondos en una subpartida que los necesitamos en otra, no lo podemos hacer, si no es a través de un presupuesto extraordinario. Y ustedes saben el tiempo que lleva y también que debe existir una voluntad política para presentar un proyecto de presupuesto extraordinario.
La Norma 11 suspende unas compensaciones de la función de administración en favor de la jurisdicción, pero esto no existe en el Poder Judicial. Aquí se está planteando una situación inexistente como una corrección de algo que existe y proyecta una imagen en ese sentido, que nosotros tenemos algún privilegio en ese sentido que se está corrigiendo, pero no existe.
La Norma 12, la número doce, también tiene efectos tremendos, porque impide la utilización de las plazas vacantes. El recurso humano es la columna vertebral de cualquier institución y se nos impide, a no ser que vengamos, también, a la Asamblea Legislativa a pedir una autorización justificando que realmente necesitamos la plaza. Es decir, nuevamente, aquí hay una invasión o se está proyectando una invasión del poder político en el Poder Judicial.
Esto tiene un agravante, porque nosotros en este momento tenemos dos mil cuatrocientas sesenta y tres plazas vacantes, casi todas ocupadas interinamente. Si esto se aprueba, en enero no podemos utilizar esas plazas y esto va a afectar severamente el servicio, por un lado, pero por el otro, va a provocar lo que es muy grave desde el punto de vista social, la cesación de muchos, pero muchos servidores judiciales que actualmente están ocupando plazas interinas. Esto hay que ponerle cuidado porque tiene, de verdad, consecuencias sociales importantísimas.
En última instancia, debemos tener presente, yo estoy hablando institucionalmente, estoy hablando de los funcionarios judiciales, pero como lo vamos a explicar ahora, de seguido, estos efectos van a recaer en los usuarios. Ya no podrán hacerse allanamientos; audiencias tendrán que suspenderse e incluso, cerrar juzgados. Porque si no podemos utilizar la plaza de un juzgado donde hay un juez interino porque está vacante, tenemos que cerrarlo. Y también, vamos a ver cómo se afectan plazas tan sensibles como arrendamientos y las oficinas donde pagamos

arrendamientos, vamos a tener que cerrarlas también. Es decir, es una situación bastante, pero, bastante grave.

Estas normas son criticables desde distintos puntos de vista. Primero, debemos decir, son normas atípicas. La Sala Constitucional ha dicho con frecuencia que no se pueden utilizar formulaciones denominadas presupuestarias para introducir normativa ordinaria, sobre todo, en casos como este en que la normativa ordinaria puede tener una calificación especial como es la consulta a la Corte y, eventualmente, la necesidad de votación calificada. Meter estas normas aquí, es precisamente para eludir esa situación y colocarnos a nosotros en una situación de vulnerabilidad. Se desconocen los principios de separación de poderes y de independencia del Poder Judicial.

Obviamente que, al plantear una situación en la cual el Poder Legislativo va a tener injerencia en la autorización de gastos ordinarios del Poder Judicial, se convierte este Poder Legislativo en un coadministrador del Poder Judicial y eso realmente es grave, no sólo para el funcionamiento del Poder Judicial, sino para la institucionalidad, porque de esta manera vamos a haber golpeado el Estado de Derecho en la medida en que tenemos allá en el Poder Judicial intromisiones de órganos de naturaleza político.

¿Y se afecta la organización y el funcionamiento del Poder Judicial? Obviamente que sí, porque no tendremos flexibilidad en el manejo de nuestros gastos, sino que en gran medida vamos a vernos obligados a ir a buscar autorizaciones de órganos externos y, desde luego, venir aquí a la Asamblea a que nos autoricen a hacer un gasto que ya está autorizado en el presupuesto, parece mentira; si el presupuesto es una autorización de gastos, pero aquí se autoriza y le dice sí más adelante, pero si lo va a aplicar, usted tiene que venir aquí para decirle nosotros si lo puede hacer o no lo puede hacer.

Esto lo señalo en términos generales, sin perjuicio de lo que se va a decir ahora y como presidente de la Corte y como ciudadano, porque en esto yo me siento comprometido como ciudadano, les pido lo siguiente".

La directora ejecutiva del Poder Judicial realizó –en lo conducente– las siguientes manifestaciones:

"En cuanto a la Norma 9, bueno, ya don Orlando señaló todos los requisitos que tenemos que cumplir. Aquí, yo sí quiero enfatizar que se habla de una auditoría externa de los estados financieros del fideicomiso de infraestructura. Esto llama la atención, porque no hay una relación, una

coherencia entre la gestión presupuestaria del Poder Judicial y la del fideicomiso que constituye un patrimonio independiente.
Se establecen varias certificaciones, la aprobación de la Comisión de Control de Ingresos y Gasto Público y, finalmente, la decisión del Plenario Legislativo, y no podemos decir cuándo se va a dar esto, porque la norma no establece plazos y, además, no podemos decir si va a ser posible, porque eso dependerá de una decisión política.
En cuanto a esta Norma 9, ¿dónde se da la mayor afectación? El cincuenta y tres punto cuarenta y seis por ciento del bloqueo se concentra en Dirección y Administración, en este programa. Sin embargo, el Programa de Administración brinda un servicio transversal a todo el resto de la organización, seguido del Organismo de Investigación Judicial que se ve afectado con un veintinueve punto diez por ciento de este bloqueo. Luego la Judicatura y los demás programas. Todos los programas presupuestarios tienen recursos bloqueados.
Ahora bien, ¿dónde se concentra desde el punto de vista de los rubros de operación? en Tecnología. En Tecnología tenemos la mayor afectación, por el orden de más de diez mil millones de colones.
Infraestructura también se ve bloqueado por ocho mil millones de colones, un poco más. Los alquileres que ya se mencionó, incluso, hasta la alimentación de las personas detenidas y; los chalecos y los equipos que ocupa el OIJ, pues están bloqueados para su uso.
El Poder Judicial ha apostado por brindar servicios tecnológicos, servicios digitalizados. Aquí tenemos un bloqueo de diez mil doscientos cincuenta y siete millones en este rubro. Eso significa que no vamos a poder ni siquiera atender notificaciones vía correo electrónico, porque las licencias se nos vencen y no las vamos a poder volver a contratar.
También esto afecta de manera global a la organización, desde la Judicatura que utiliza sistemas desarrollados por la institución, pero que, además, utiliza una serie de licencias, pues no podremos renovar las licencias y, por ende, no podríamos brindar estos servicios que se señalan. Además, nos pone en una situación de vulnerabilidad ante la criminalidad, porque no podremos contar con licencias para la protección de los datos, para la protección de los sistemas que utiliza la institución.
En infraestructura, ya lo señalé, son ocho mil seiscientos cinco millones de colones. Y aquí se da una situación que lamento muchísimo, un proyecto de la morgue de Buenos Aires que hemos impulsado con el apoyo de anteriores gobiernos, pues tendrá un bloqueo, el OIJ tiene un bloqueo en edificios de más de cuatro mil millones de colones.

Ya estamos con una orden de inicio y el proyecto, si este bloqueo se mantiene, pues no podrá continuar, con todos los gastos e indemnizaciones que tendríamos que cubrir. Igual, hay una afectación en materia de seguridad, incluso, nos podría llevar a tener que enfrentar órdenes sanitarias y a tener que cerrar edificios judiciales.

Y esto sin mencionar alquileres, ya el señor presidente lo dijo, tenemos un rebajo de dos mil ciento noventa y tres millones que nos va a obligar a cerrar edificaciones judiciales porque no podremos pagar los alquileres.

Ahora bien, la Norma 10. La Norma 10 es la que nos limita todos los movimientos presupuestarios a presupuestos extraordinarios a través de esta Asamblea Legislativa. Perdemos la flexibilidad que da la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos para tramitar modificaciones vía decreto. En todos los casos tendremos que venir a esta Asamblea Legislativa y, bueno, esto va a generar una rigidez operativa para la institución.

En ese sentido, llama la atención que el Ministerio de Hacienda y, posteriormente, esta Comisión y el Plenario Legislativo en el primer Presupuesto Extraordinario eliminó una norma en este mismo sentido por la rigidez que implicaba. Hoy, para el 2027, se impone de manera exclusiva para el Poder Judicial.

La Norma 11, bueno, señalamos que no la comprendemos, en realidad la institución no se paga un componente de esa naturaleza, por lo que no me voy a referir.

Y, finalmente, la Norma 12. La Norma 12 que traslada la decisión de uso de plazas del Poder Judicial a otro Poder de la República.

Como ya lo señaló don Orlando, tenemos dos mil cuatrocientas sesenta y tres plazas en una condición de vacancia, están ocupadas por personas en condición interina. Esas plazas no se van a poder utilizar hasta que la Contraloría General de la República realice un estudio de costo-beneficio. Aquí le estamos trasladando incluso, a la Contraloría General de la República, acciones, tareas propias de la administración activa.

Además, tenemos la particularidad de que aquí hasta que la Comisión Permanente y Especial del Control del Gasto Público dé la aprobación, es cuando se van a poder utilizar las plazas.

Incluso, no es el Plenario Legislativo, se está dejando la decisión del uso de las plazas del Poder Judicial a una Comisión Permanente y Especial de Control del Gasto Público. Esto igual, tiene una gran afectación para el Poder Judicial. Tenemos despacho de naturaleza unipersonal, donde tenemos jueces que están en condición interina. Si ese juez, no lo podemos

nombrar porque está interino y todavía, no está el estudio que aquí se señala, que tampoco establece tiempos, pues entonces, el despacho lo vamos a tener que cerrar. Y así en materia, por ejemplo, de Penal Juvenil, Violencia Doméstica, Pensiones Alimentarias, que es donde tenemos despachos de naturaleza unipersonal.

Además, tenemos otra situación los tribunales colegiados, si un tribunal está integrado por una plaza que está en condición de interina, pues el tribunal se desintegra, ese tribunal no va a poder operar. Esto es especialmente gravoso en los tribunales penales, porque ya sabemos que enfrentamos como institución, como país, una situación de rezago en esta materia dado el elevado índice de criminalidad que enfrenta nuestro país.

Y bueno, por supuesto, de gran importancia, el impacto que va a sufrir el Organismo de Investigación Judicial que tiene ochocientas diez plazas vacantes de estas, dos mil cuatrocientos sesenta y tres, seguido de la Judicatura, setecientos treinta y nueve; luego la Dirección y Administración, doscientos noventa y cuatro; el Ministerio Público, doscientos cincuenta y uno; y así lo voy a poder enumerar, la Defensa Pública, doscientos treinta; todos los programas de la institución tienen plazas vacantes.

La administración es dinámica, las personas se jubilan, renuncian, especialmente en el Organismo de Investigación Judicial hay muchísimas renuncias, no es fácil ser policía en estos días, pues, todo esto se verá impactado con una reducción importante, que finalmente, va a incidir en el servicio de Administración de Justicia y va a afectar a las personas usuarias de nuestra institución.

Quiero cerrar indicando que el Poder Judicial no se opone a los controles, siempre hemos estado sometidos a los controles; a la rendición de cuentas. Nuestros estados financieros están sometidos a un auditoraje, los del Fideicomiso también. La Liquidación Presupuestaria es objeto de un dictamen por parte de la Contraloría General de la República; nuestros datos están al servicio de la ciudadanía para consulta, toda la información de gestión del Poder Judicial.

A lo que nos oponemos es a mecanismos exclusivos llamados "controles" que en realidad son obstáculos para paralizar la gestión eficiente de los recursos otorgados al Poder Judicial. En ese sentido, por supuesto que, me uno a la petitoria del señor Presidente, en cuanto mediante la vía de las mociones estas normas presupuestarias sean eliminadas en beneficio de la persona usuaria de la Administración de Justicia".

8. En la sesión n.°52 del **07 de octubre de 2026** la comisión recibió en audiencia a las autoridades de la CGR. Al respecto, Julissa Sáenz Leiva, gerente asociada del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas, realizó –en lo que atañe a esta consulta– la siguiente exposición (ver acta de la comisión a folios 4261-4331 de la copia digital del expediente legislativo, tomo 13, disco 02):

> "En relación con las normas presupuestarias, el proyecto incorpora cinco Normas de Ejecución la: 8, 9, 10, 11 y 12, que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, van contra disposiciones de la Carta Magna, así como de la técnica y normativa presupuestaria vigente.
> Entre las medidas propuestas, se contempla el bloqueo previo de veintinueve mil ochocientos cuarenta y cuatro millones en partidas del Poder Judicial. La prohibición de realizar traslados de recursos entre subpartidas y la aprobación de Presupuestos Extraordinarios en la Asamblea Legislativa y el condicionamiento del uso de plazas vacantes o del pago de compensaciones salariales, a la realización de estudios técnico-económicos, ratificados o justificados por la Contraloría General; y posteriormente aprobados por la Comisión para el Control de Ingreso y Gasto Públicos que actualmente no participa del proceso presupuestario y además la aprobación del Plenario Legislativo.
> En criterio de la Contraloría, a partir de lo que ya ha indicado la Sala, estas exceden el trámite constitucional dispuesto para la Ley de Presupuesto, que ordena un procedimiento especial y expedito, circunscrito de manera exclusiva a la autorización anual de Ingresos y Gastos, por cuanto por el fondo, requieren de un trámite de ley ordinaria, que prevé un proceso de amplia discusión y consulta.
> Además, condicionar el uso de los recursos en la fase de aprobación, presenta un vicio de constitucionalidad, pues desvirtúa la autorización máxima del Gasto, que debe darse en un solo momento, según los artículos 176 y 177 constitucionales, convirtiendo el monto de Gasto previamente autorizado, en un límite incierto, generando inseguridad jurídica que no permite iniciar —entre otros— los procesos de contratación y en general, la ejecución presupuestaria.
> Jurisprudencia de la Sala Constitucional, también ha señalado que la materia de empleo y la reorganización administrativa, deben regularse mediante el procedimiento de ley ordinaria y no por medio de normas presupuestarias. Asimismo, se contraviene el artículo 45 de la Ley N°8131,

al exigir que las modificaciones se realicen mediante Ley de Presupuesto Extraordinario únicamente para dos entidades, cuando para las restantes se hace por decreto ejecutivo, obstaculizando así la gestión económica eficiente y eficaz de los recursos, y provocando la desaplicación parcial de una norma vigente.

En cuanto a la asignación de funciones al órgano contralor, en las Normas 11 y 12, estas desnaturalizan el diseño del control previsto constitucionalmente, relativo a la independencia de la Contraloría, para definir el alcance de la fiscalización bajo criterios estrictamente técnicos y legales. La Sala Constitucional ha resuelto que la imposición de competencias a la Contraloría General requiere el trámite de ley ordinaria y no puede realizarse mediante ley presupuestaria. Ha indicado también la inconstitucionalidad de normas que imponen tareas operativas y de coadministración al órgano contralor".

Ante consultas posteriores, contestó lo siguiente:

"Diputada Karol Vanessa Matamoros Montoya:

Gracias. ¿Qué afectaciones para la ejecución del Presupuesto del Poder Judicial podrían acarrear esas nuevas normas de ejecución presupuestaria? ¿Si se mantienen esas normas, el Poder Judicial podría ejecutar los treinta mil millones —si somos realistas— y quedaría subejecutado por su engorroso y atípico trámite?

Señora Julissa Sáenz Leiva:

Tal vez, el señalamiento que hacemos desde el punto de vista del proceso presupuestario a nivel constitucional es que, justo en la fase de aprobación, habría una aprobación y una no aprobación; entonces, uno no sabría si está aprobado o no está aprobado. Entonces, iniciar la ejecución no se podría porque usted no sabe si tiene la autorización o no tiene la autorización; entonces, ahí podrían venir retrasos hasta que usted sepa si está autorizado o no está autorizado, lo cual es como contradictorio en una fase de aprobación del Presupuesto.

Diputada Karol Vanessa Matamoros Montoya:

Entonces, esa incertidumbre en el trámite ¿verdad? podría acarrear debilitamiento en la atención de la seguridad y también, el combate contra el crimen organizado. ¿Ese es el mensaje para los costarricenses?

Señora Julissa Sáenz Leiva:

Bueno, genera inseguridad jurídica en lo que es la aprobación, en la Ejecución Presupuestaria y va a tener los efectos que tenga sobre las actividades que realiza la institución".

9. Mediante correo electrónico de **19 de octubre de 2026** dirigido a la secretaría de la comisión dictaminadora, el secretario general de la CSJ informó del acuerdo adoptado por la CSJ y adjuntó el informe rendido al interno de la Corte por parte del magistrado Jorge Leiva Poveda. El comunicado dice lo siguiente (ver folios 4966-5050 de la copia digital del expediente legislativo, tomo 16, disco 03):

> "Mediante acuerdo adoptado en el artículo XIX de la sesión 45-2026 del 19 de octubre de 2026, la Corte Plena acordó acoger el informe del magistrado Leiva Poveda, y considerar que el proyecto de Ley tramitado bajo el n.°25.754 denominado "LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2027", afecta negativamente la organización y el funcionamiento del Poder Judicial de Costa Rica, en el tanto la propuesta de ley comprometerá gravemente la continuidad de los servicios esenciales de administración de justicia, asfixiando la capacidad operativa institucional mediante el bloqueo injustificado de recursos y plazas vacantes, y vulnerando de manera grave la independencia judicial, la autonomía presupuestaria y la separación de Poderes. Adicionalmente, se limitará gravemente la adecuada prestación de los servicios que actualmente brindan los distintos órganos administrativos del Poder Judicial, así como los que están a cargo de los órganos auxiliares de la administración de justicia, a saber: la Defensa Pública, el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial".

10. Por correo electrónico de **20 de octubre de 2026** se le comunicó a la secretaría de la Comisión que se transcribía para su información el acuerdo tomado por la Corte Plena, en sesión n.°045-2026 celebrada el 19 de octubre de 2026 (ver folios 5239-5346 de la copia digital del expediente legislativo, tomo 17, disco 03).

11. En la sesión siguiente de la comisión dictaminadora n.°62 del **20 de octubre del 2026**, la presidencia de la comisión no sometió a análisis ni discusión el informe enviado por la CSJ. Luego de la votación de varias mociones, el presidente de la comisión realizó el anuncio de que debían suspender la discusión y proceder a votar el presupuesto. Al ser las 23:30 hrs. se rechazaron las mociones, dieron por suficientemente discutido el proyecto y se anunció que con once diputados

presentes con posibilidad de votar, se dictaminó con 6 votos a favor, 5 en contra (ver acta a folios 5359-5466 de la copia digital del expediente legislativo, tomo 17, disco 03).

12. El **29 de octubre de 2026** la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios hizo entrega a la Secretaría del Directorio un dictamen afirmativo de mayoría y un dictamen negativo de minoría (ver folio 9816 de la copia digital del expediente legislativo, tomo 39, disco 04).

13. En la sesión del Plenario Legislativo de **5 de noviembre de 2026** se aprobó el proyecto en primer debate (consulta en la página en Internet de la Asamblea Legislativa).

14. El **9 de noviembre de 2026** se rindió el dictamen de redacción del proyecto de presupuesto tramitado en el expediente 25.754 (consulta en la página en Internet de la Asamblea Legislativa).

VI. SOBRE LA CONSULTA INSTITUCIONAL A LA CSJ

A. Dudas de constitucionalidad planteadas

De la lectura integral de los reproches planteados por la Presidencia en ejercicio de la CSJ se aprecia que hay un elemento nuclear relativo a la incorporación de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10, 11 y 12. A ese respecto, se consulta sobre un eventual vicio sustancial en el procedimiento de formación de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027 (expediente legislativo n.°25.754), debido a la omisión de consultar a la CSJ en dos momentos distintos del trámite.

En primer lugar, en sede administrativa o prelegislativa porque se omitió cumplir el procedimiento previsto en el art. 177 constitucional. Sobre el particular, se reprocha que el Ministerio de Hacienda introdujo normas de ejecución atípicas y exclusivas para el Poder Judicial sin someterlas a su conocimiento o consulta previa

durante la fase de formulación del proyecto, impidiendo así que la CSJ pudiera discutir discrepancias o elevar el conflicto ante la Presidencia de la República antes de su envío al Parlamento.

Por otra parte, en sede legislativa, porque se inobservó la consulta preceptiva del art. 167 constitucional. Sobre este punto, se cuestiona que la Asamblea Legislativa omitió consultar obligatoriamente a la CSJ –tanto en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios como en el Plenario–. Lo anterior, pese a que las normas de ejecución presupuestaria inciden directa, frontal y gravemente en la organización y el funcionamiento del Poder Judicial. Con ello, además, se habría eludido el trámite agravado que exige mayoría calificada (dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea, 38 votos) para apartarse del criterio de la Corte y se desatendió el informe que la propia CSJ remitió de oficio advirtiendo sobre dicha afectación.

B. Normas aplicables

En lo relativo a la formulación del presupuesto, el art. 177 de la Constitución Política ordena lo siguiente:

> Art. 177.- La preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un período de seis años. **Este Departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República**. Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el Departamento a que se refiere este artículo.
>
> En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico, Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestas por ese Poder, el Departamento

> mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda. (...) (Lo destacado no es del original).

Dicho numeral –en conjunto con lo dispuesto en el art. 140 inciso 15)– recogen la atribución constitucional del Poder Ejecutivo de formular el Presupuesto de la República, el que debe –para tales efectos– seguir un procedimiento interno ante un departamento especializado en la materia.

Adicionalmente, el art. 177 constitucional establece un mecanismo específico para resolver las discrepancias surgidas durante la preparación del proyecto de presupuesto: si el departamento especializado reduce o suprime partidas de los anteproyectos institucionales y el órgano afectado manifiesta su disconformidad, corresponde al presidente de la República adoptar la decisión definitiva, previa consideración de las razones técnicas expuestas por la Oficina de Presupuesto.

Ahora bien, en resguardo de los principios de separación de poderes y de independencia judicial, la Constitución Política establece –como mecanismo de garantía a tales principios– la obligación del Poder Legislativo de consultar a la CSJ aquellos proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial. Esa consulta institucional –según lo ha enfatizado este Tribunal Constitucional– dista de ser una mera formalidad. El art. 167 de la Constitución dispone lo siguiente:

> Art. 167.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, **deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia**; para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea. (Lo destacado no es del original).

De ese numeral se desprende, con meridiana claridad, que para la discusión y aprobación de proyectos que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, la Asamblea Legislativa debe consultar formalmente el criterio de la CSJ –como órgano superior del Poder Judicial–. Además, advierte que para

apartarse del criterio de la CSJ se requiere el voto de las dos terceras partes de la totalidad de la Asamblea. En razón de esa consecuencia, es que se ha advertido que no se trata de una mera formalidad, pues su criterio puede agravar el procedimiento parlamentario.

En lo atinente a qué se entiende por CSJ, la propia Constitución ordena lo siguiente:

> Art. 157.- **La Corte Suprema de Justicia estará formada por los Magistrados que fueren necesarios para el buen servicio**; serán elegidos por la Asamblea Legislativa, la cual integrará las diversas Salas que indique la ley.
> La disminución del número de Magistrados, cualquiera que éste llegue a ser, sólo podrá acordarse previos todos los trámites dispuestos para las reformas parciales a esta Constitución. (Lo destacado no es del original).

Dicha disposición es precisada con lo regulado en el art. 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) que dice lo siguiente:

> Art. 49.- La Corte Suprema de Justicia se compone de tres Salas de Casación: Primera, Segunda y Tercera y la Sala Constitucional, integradas por cinco Magistrados, con excepción de la última que lo será con siete.

Además, para mayor énfasis el art. 58 de la LOPJ ordena lo siguiente:

> Art. 58.- **La Corte** será presidida por su presidente **y estará formada por todos los magistrados que componen las salas**, incluyendo los suplentes que, temporalmente, repongan a magistrados o que sustituyan a cualquiera de estos que estuviera impedido para resolver el asunto, excepto el que suple al presidente de la Corte en su sala.
> El cuórum estará formado por quince magistrados, salvo en los casos en que la ley exija un número mayor o la concurrencia de todos los miembros.
> Las decisiones se tomarán por mayoría de los votos presentes, salvo en los casos en que la ley disponga otra cosa.
> Cuando en una votación se produjera empate, se votará nuevamente el asunto. Si el empate persiste, se convocará a una sesión extraordinaria para decidirlo y, si aún persistiera, el asunto se votará cuando haya número impar de magistrados presentes.
> La Corte tendrá sesión ordinaria una vez al mes; además, se reunirá cada vez que sea convocada por el presidente, cuando lo considere conveniente o por solicitud de siete magistrados.

> Contra sus acuerdos y resoluciones no cabe recurso alguno, salvo el de reposición cuando se trate de cuestiones administrativas; podrán ejecutarse inmediatamente.
> Además, se reunirá una vez al año en una sesión solemne durante el mes de marzo, para inaugurar el año judicial. En esta sesión, el presidente dará un informe sobre la administración de justicia.
> Las sesiones y votaciones serán públicas a menos que por moción debidamente fundamentada y razonada, aprobada con el voto de al menos dos terceras partes del total de integrantes de la Corte Plena, se disponga que serán privadas.
> Esta disposición procederá solo cuando exista una excepción calificada a los principios de transparencia y publicidad y, por ende, de aplicación e interpretación restrictiva, por lo que procederá únicamente para casos en los que la información que allí se discuta tenga naturaleza de secreto de Estado o de información de confidencialidad de terceros conforme a la ley.
> De la sesión privada se levantará un acta de conocimiento público, de la cual solo se omitirán aquellas intervenciones o datos que no se pueden divulgar porque el ordenamiento jurídico así lo prohíba, según lo establecido en la moción aprobada al efecto
> *(Así reformado por el artículo único de la Ley para garantizar transparencia en las votaciones del Poder Judicial, N° 10325 del 9 de noviembre del 2022).* (Lo destacado no es del original).

Conforme a tales disposiciones, cuando la Constitución Política ordena en su art. 167 que debe consultarse a la CSJ sobre los proyectos de ley que se refieran a su organización o funcionamiento, ha de entenderse que esa consulta debe ser realizada a la Corte –formada por todos los magistrados que componen las salas– y no a un magistrado en particular o al magistrado presidente en singular.

Por su parte, sobre el particular, el RAL contempla tanto las consultas institucionales obligatorias –justamente como la dispuesta en el art. 167 constitucional– como las consultas facultativas. El art. 126 dispone lo siguiente:

> Art. 126.- Consultas obligatorias y facultativas
> **La Presidencia de la Comisión dictaminadora deberá realizar las consultas obligatorias, a más tardar en la tercera sesión después de haber ingresado el asunto al orden del día**.

> Las consultas de las comisiones se considerarán como hechas por la propia Asamblea y, en lo pertinente, se aplicará lo dispuesto en el artículo 157 de este Reglamento.
> En el caso de las comisiones legislativas, la realización de las consultas obligatorias o facultativas no impedirá la continuidad de los trámites u otros actos preparatorios no definitivos.
> *(Así reformado en sesión N° 45 del 24 de julio de 2019).* (Lo destacado no es del original).

Mientras que el art. 157 del RAL también regula lo atinente a las consultas institucionales que, en su caso, podría realizar el Plenario:

> Art.157.- Consultas institucionales
> **Cuando en la discusión de un proyecto la Asamblea determine que debe ser consultado el Tribunal Supremo de Elecciones, la Universidad de Costa Rica, el Poder Judicial o una institución autónoma, y no lo hubiera hecho la Comisión, se suspenderá el conocimiento del proyecto, procediéndose a hacer la consulta correspondiente**. Si transcurridos ocho días hábiles no se recibiere respuesta a la consulta a que se refiere este artículo, se tendrá por entendido que el organismo consultado no tiene objeción que hacer al proyecto. En caso de que el organismo consultado, dentro del término dicho, hiciera observaciones al proyecto, éste pasará automáticamente a la comisión respectiva, si la Asamblea aceptara dichas observaciones. Si ésta las desechare, respetando lo que determina la Constitución Política, el asunto continuará su trámite ordinario. (Lo destacado no es del original).

Según lo entiende la doctrina especializada "los procedimientos de consulta tienen origen en el llamado principio de lealtad y colaboración constitucional" (Ramírez Altamirano, Marina. Manual de procedimientos legislativos (2008). En continuidad con esa afirmación, es posible agregar que la práctica parlamentaria de realizar consultas a aquellas instituciones que podrían verse impactadas con la aprobación de un proyecto de ley deriva no solo de tales principios, sino además de los principios de buena fe y de publicidad que deben regir el trámite legislativo.

C. Precedentes

A ese respecto, procede que este Tribunal reitere lo dicho en la resolución **n.°2020-015523**, donde se acreditó que la Asamblea Legislativa omitió realizar la consulta institucional a la CSJ y, posteriormente, incorporar tales consideraciones dentro de la valoración parlamentaria. Por su importancia se transcribe:

> "**III.- SOBRE EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD DETECTADO POR LA SALA EN EL ANTECEDENTE.** Como se desprende del *iter* reseñado, la Asamblea Legislativa ya planteó una primera consulta legislativa en relación con este acuerdo internacional. **En la anterior opinión consultiva, tramitada en el expediente n.° 20-003368-0007-CO, esta Sala detectó un vicio esencial que invalidó el procedimiento parlamentario que se había cumplido hasta ese momento. Dicha decisión fue suscrita por la mayoría de este Tribunal, ya que se constató que no se cumplió con un requisito esencial establecido en la propia Constitución Política, a saber, la consulta de carácter obligatorio a la Corte Suprema de Justicia, prevista en el artículo 167**". (Lo destacado no es del original).

Sobre ese precedente, cabe hacer la advertencia preliminar de que fue la propia Sala Constitucional la que determinó oficiosamente el vicio. En efecto, al no haberse realizado la consulta institucional del art. 167 de la Constitución Política y detectarse –de la revisión del acuerdo internacional– que el mismo impactaba en la creación de nuevos servicios a cargo del Poder Judicial, este Tribunal estimó que se había incurrido en un vicio esencial en el procedimiento legislativo. En la resolución bajo análisis, que aquí se transcribe por su particular relevancia, se dijo lo siguiente:

> "En la resolución n.°2020-006134 se realizaron las siguientes consideraciones:
>
> > *"De conformidad con lo establecido en el artículo 98, de la ley que rige esta Jurisdicción, este Tribunal revisó el procedimiento legislativo para la tramitación del proyecto de «APROBACIÓN DEL ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ACUERDO DE ESCAZÚ)», que se tramita en el expediente*

legislativo número 21.245. Se observa que el proyecto de ley fue presentado ante la corriente legislativa por parte del Poder Ejecutivo en ejercicio de su poder de iniciativa, previsto en el artículo 140, inciso 5), de la Constitución Política. También se acreditó que el proyecto en consulta fue publicado, dictaminado y aprobado en primer debate. Ahora bien, observa esta Sala un trámite sustancial que debió haberse seguido, y que no se hizo. El artículo 8 del "Acuerdo de Escazú" se refiere al "Acceso a la justicia en asuntos ambientales", donde nuestro país adquiere varios compromisos en cuanto a los procesos judiciales. Literalmente dicho artículo establece lo siguiente:

> *"Artículo 8*
> *Acceso a la justicia en asuntos ambientales*
> *Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso.*
> *Cada Parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento:*
> *a) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental;*
> *b) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; y*
> *c) cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.*
> *Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:*
> *a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental;*
> *b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos;*
> *c)legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;*
> *d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;*

e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba;
f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y
g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación.
Para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales, cada Parte establecerá:
a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia;
b) medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo;
c)mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y
d) el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho.
Para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, cada Parte atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda.
Cada Parte asegurará que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, estén consignadas por escrito.
Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias."

Se observa que ***se establecen obligaciones para el Poder Judicial****, relacionadas, por ejemplo, con la asistencia técnica y jurídica gratuita (inciso 5), procedimientos públicos (inciso*

3.b), entre otros. Todo lo cual está relacionado con la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Sin embargo, la Comisión Legislativa correspondiente, ***no procedió a realizar la consulta obligatoria al Poder Judicial****, conforme lo establece el artículo 167 de la Constitución Política (...). En los votos de esta Sala, números 1998-005958, 2001-013273 y 2008-005179, se estableció que, cuando un proyecto de ley contiene en su articulado normas explícitas que disponen la creación, la variación sustancial o la supresión de órganos estrictamente jurisdiccionales o de naturaleza administrativa adscritos al Poder Judicial, o bien crea, ex novo, modifica sustancialmente o elimina funciones materialmente jurisdiccionales o administrativas, debe realizarse la consulta al Poder Judicial. En el mismo sentido, como antecedente se puede citar lo resuelto mediante el voto número 2017-004221 de las 09:15 horas del 21 de marzo del 2017, donde también se incurrió en el vicio de procedimiento de no consultar al Poder Judicial un convenio internacional, donde se dijo lo siguiente:*

"Con el numeral 2 del proyecto de Ley, se le impone al Poder Judicial las obligaciones o las que se refiere la sentencia trascrita; crea nuevas funciones dentro de su organización y estructura administrativa.
(...) Lo anterior, conforme se explica en el precedente arriba citado, implica la necesaria consulta constitucional del Poder Judicial, evidentemente, por los implicaciones jurídicas y recursos que le demanda, así como por la necesidad de crear órganos especializados de naturaleza administrativa adscritos al Poder Judicial. En tal sentido, el artículo 167 de la Constitución Política establece la obligación de la Asamblea Legislativa de consultar a la Corte Suprema de Justicia cuando se discuta y se aprueben proyectos de ley que se refieran a la organización y funcionamiento del Poder Judicial. En tal sentido, el vicio que se puntualiza es uno de procedimiento, vinculante a la luz del artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dada la falta de cumplimiento de lo dispuesto en dicho numeral de la Constitución Política."

Así entonces, se observa que en la tramitación del proyecto de ley se omitió la consulta obligatoria al Poder Judicial, lo cual implica un vicio sustancial del procedimiento, violatorio del Derecho de la Constitución (artículo 167 Constitucional mencionado). En consecuencia, el proyecto de «APROBACIÓN DEL ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ACUERDO DE ESCAZÚ)», que se tramita en el expediente legislativo número 21.245, ***contiene un vicio de procedimiento por falta de consulta a la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el artículo 167 de la Constitución Política****. Vicio que resulta vinculante para la Asamblea Legislativa, a la luz del artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, según el cual: "El dictamen de la Sala sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado".*

Asimismo, el Magistrado Castillo Víquez y la Magistrada Hernández López dejaron constancia de notas adicionales. Esta última, con el expreso propósito de "que sean tomadas en cuenta en la corrección de este importante acuerdo previo a su adopción". En la parte dispositiva se señaló lo siguiente:

"Por mayoría se declara que ***existe un vicio de procedimiento por falta de consulta del proyecto de Ley denominado Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, a la Corte Suprema de Justicia de conformidad con el artículo 167 de la Constitución Política, vicio que resulta vinculante para la Asamblea Legislativa.*** *El Magistrado Castillo Víquez y la Magistrada Hernández López ponen notas. El Magistrado Rueda Leal salva el voto y no encuentra vicios ni de forma ni de fondo en el proyecto consultado. Comuníquese". (Lo destacado no corresponde a la resolución original).*

IV.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA PRESENTE CONSULTA. A efectos de examinar la admisibilidad de esta nueva consulta legislativa preceptiva, se debe indicar, en primer término, que los artículos 96, inciso a) y 98, párrafo primero, de la LJC disponen, expresamente, lo siguiente: (...)

De lo anterior se desprende que la consulta preceptiva de constitucionalidad para la aprobación de convenios o tratados internacionales "deberá interponerse después de aprobados en primer debate".

Dicho requisito esencial de admisibilidad no se cumple en el caso concreto. Nótese que, al declararse un vicio esencial en el procedimiento legislativo, implícitamente -pero inobjetablemente- se invalidó la votación recaída en el primer debate ocurrida en la sesión Plenaria Ordinaria n.°135 del 13 de febrero de 2020. Tal votación se realizó, como ya lo indicó esta Sala, al margen de los requisitos establecidos expresamente en la Constitución Política, sea que, de previo a la aprobación, se recabara el correspondiente criterio de la Corte Suprema de Justicia. Lo anterior, por cuanto, el proyecto de ley de aprobación del convenio regional contiene expresas disposiciones que inciden en la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

Dicha resolución es vinculante para la Asamblea Legislativa, por detectarse trámites inconstitucionales en el proyecto consultado, tal como se indica en el párrafo segundo del artículo 101 de la LJC, que dice: (...)

Pese a ello, en este caso concreto, se pretende obtener una nueva opinión consultiva sin cumplirse el requisito indispensable de admisibilidad, sea, que el proyecto haya sido sometido a votación en primer debate luego de haber recabado y valorado la opinión institucional de la Corte Suprema de Justicia.

En este punto parece esencial manifestar que esta Sala ha señalado, de forma reiterada, que las consultas institucionales deben realizarse en un momento procesal capaz de provocar que la Asamblea tenga una oportunidad real de escuchar el criterio vertido por la institución involucrada, de forma tal que pueda atenderlo y tomarlo en cuenta en el procedimiento legislativo. De lo contrario, se desnaturaliza el propósito de las consultas institucionales obligatorias.

Así, por ejemplo, desde la sentencia n.°1633-93, se enfatizó que este tipo de consultas no se erigen como meras formalidades procesales carentes de una finalidad sustantiva, sino que, muy por el contrario, procuran justamente que el criterio sea allegado oportunamente y tomado en cuenta por los legisladores. En la resolución indicada, se consideró lo siguiente:

> '***No es la consulta, sin embargo, una mera formalidad procesal, carente de sentido o finalidad sustantiva, puesto que con ella se persigue una finalidad tocante a la idoneidad o calidad de la ley para obtener los resultados concretos que se quiere lograr con ella.***

De tal manera que la consulta debe hacerse en oportunidad procesal tal que la Asamblea tenga oportunidad real de escuchar la opinión consultiva, es decir, de atenderla y considerarla*; dicho de otro modo, lo que explica y justifica el artículo 190 es que la Asamblea cuente realmente con una oportunidad suficiente, durante el proceso, para conocer y apreciar la opinión consultiva antes de tomar una decisión. Se trata, por otra parte, de una opinión que se pide sobre un proyecto determinado, que no es otro que el que ha sido sometido al conocimiento legislativo mediante el ejercicio de la iniciativa. La consecuencia de la opinión puede ser la enmienda del proyecto, caso en el cual (sobre todo si esto ocurre en el llamado usualmente "trámite de Comisión") implica que la consulta no versa necesariamente sobre el "proyecto definitivo": por el contrario, la consulta en tal supuesto, habría conducido la voluntad legislativa a configurar un texto diverso del originalmente presentado'. (Criterio reiterado en las opiniones consultivas n.°2001-02642 y n.°2003-05404).ll<*

Lo anterior es congruente con lo dispuesto a tales efectos en los artículos 126 y 157 del propio Reglamento de la Asamblea Legislativa, que regulan los momentos procesales en los que se deben realizar las consultas institucionales. Dichos numerales disponen lo siguiente: (...)

A partir de la declaratoria de la invalidez del procedimiento legislativo, lo procedente era retrotraer el trámite parlamentario al momento en que se produjo el vicio de inconstitucionalidad y cumplir con el procedimiento regulado en el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, es decir, que se devolviera el trámite al Plenario para realizar formalmente la consulta institucional y, de existir observaciones al proyecto (como así sucedió en el caso concreto), hacer las valoraciones necesarias a efecto de determinar si el expediente legislativo debía regresar a la comisión para incorporar las sugerencias realizadas, o bien, definir si el proyecto requiere de una votación reforzada, conforme con lo que establece el artículo 167 de la Constitución Política, cuyo texto abajo se citará.

Es preciso insistir que, al consultarse este acuerdo regional a las autoridades de la Corte Suprema de Justicia, hubo un voto mayoritario en el siguiente sentido:

"1) Tener por rendido y acoger el informe de la magistrada Vargas, y hacerlo de conocimiento del Departamento de Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, en respuesta a la consulta formulada, con la indicación expresa de que el proyecto de ley

consultado ***sí afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial****. 2) Hacer especial indicación de que* ***dicho proyecto incide de modo directo en el presupuesto del Poder Judicial, por lo que sería necesario incluir las partidas presupuestarias requeridas para cubrir lo exigido por ley****. Así votaron los magistrados y magistradas Rivas, Solís, Rojas, Molinari, Vargas, Aguirre, Varela, Sánchez, Chacón, Ramírez, Solano, Burgos, Alfaro, Zúñiga, y el suplente Campos Esquivel. El magistrado Cruz, votó, por las razones expresadas, por no acoger el informe de la magistrada Vargas. Los magistrados y magistrada Castillo, Salazar Alvarado, Araya y Garro se abstienen de votar. Indica el Presidente, magistrado Cruz: "Debo decir, el acuerdo anterior y este se declaran firmes."*

Por ese motivo, al existir un criterio de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que la aprobación de este acuerdo sí afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial y, además, al haberse hecho una expresa solicitud de que se requiere la inclusión de las partidas presupuestarias correlativas para su adecuada implementación, lo procedente en el caso concreto era retrotraer el expediente al momento procesal en el que se configuró el vicio, con el fin de examinar y valorar las manifestaciones de las autoridades del Poder Judicial. De aceptarse las recomendaciones, incluso, el expediente debía regresar a la comisión respectiva. De lo contrario, de no aceptarse las observaciones del Poder Judicial, el proyecto requerirá una votación de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea, según lo establece el artículo 167 de la Constitución Política.

Dicho trámite fue el reconocido por esta Sala en la sentencia n.°2018-005758, respecto a la consulta obligatoria al Poder Judicial:

"Tal como lo invocan los(as) consultantes, el numeral 167 de la Constitución Política establece la obligación de la Asamblea Legislativa de consultar a la Corte Suprema de Justicia aquellos proyectos que versen sobre la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Asimismo, ***los numerales 126 y 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa recogen dicho deber, estableciendo el procedimiento a seguir en esos supuestos****. Así, las normas de cita disponen lo siguiente: (...)*

Ahora bien, con vista en lo anterior resulta, entonces, necesario determinar si la materia sobre la que versa el proyecto de ley consultado, se encuentra o no dentro de los supuestos fijados por el numeral 167 constitucional. Sobre el particular, conviene recordar

que ya, en reiteradas ocasiones, la Sala ha establecido que el concepto de "organización y funcionamiento" al que hace referencia el artículo de cita versa sobre aspectos relativos a la función jurisdiccional del Poder Judicial. Así, en los votos números 1998-5958 de las 14:54 del 19 de agosto de 1998, 2001-13273 de las 11:44 del 21 de diciembre de 2001 y 2008-5179 de las 11 horas del 4 de abril de 2008, se dispuso que:

> ***IV.-*** *Ahora bien, dispone la misma Carta Fundamental:*
> *"Artículo 167 (...)*
> *De la discusión precedente, así como del texto de la norma recién transcrita, es dable precisar aún más las condiciones dentro de las cuales no se puede trasladar un proyecto de ley a una de las comisiones legislativas plenas. En efecto, los asuntos que preceptivamente requieren de una consulta a la Corte Suprema de Justicia son aquellos que se refieran "a la organización o funcionamiento del Poder Judicial", donde el término "funcionamiento" alude* ***no sólo a los aspectos de régimen interno administrativo de los despachos judiciales****, sino también a las cuestiones procesales que rigen la sustanciación de los diversos asuntos sometidos a esos estrados" (...).*
> ***"VII.- Sexto aspecto consultado. Sentido y alcance de la consulta de la Asamblea Legislativa a la Corte Suprema de Justicia en materia de organización y funcionamiento del Poder Judicial. Redacta el Magistrado Jinesta Lobo.*** *La mayoría estima que el Tribunal Constitucional como sumo interprete del Derecho de la Constitución y custodio de la supremacía constitucional (artículos 10 de la Constitución Política y 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), debe fijar el sentido y alcance de los conceptos empleados por el constituyente originario en el artículo 167 constitucional, para determinar, en cada caso concreto, si procede o no la consulta preceptiva de la Asamblea Legislativa a la Corte Suprema de Justicia. El numeral de análisis dispone que "Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia; para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el*

*voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa". **Se trata de una formalidad esencial o sustancial del procedimiento legislativo de observancia obligatoria cuando el proyecto de ley que se pretenda aprobar verse sobre la organización o funcionamiento del Poder Judicial.** Bajo esta inteligencia, se impone determinar el contenido, sentido y alcance de la expresión proyectos de ley "(...) que se refieran a la organización y funcionamiento del Poder Judicial (...)". Cabe apuntar que **tal exégesis se impone en aras de mantener el equilibrio de poderes, sin privilegiar a uno u otro órgano constitucional, de manera que cada uno pueda ejercer sus funciones de manera independiente y separada como lo impone el propio texto constitucional (artículo 9° de la Constitución). En otros términos, la precisión de tales conceptos evita cualquier colisión, extralimitación o exacerbación de las respectivas funciones, en aras de mantener el equilibrio y la contención de los poderes, por cuanto, el fin de la norma lo constituye no sólo la independencia funcional y la autonomía presupuestaria del Poder Judicial, sino, también, el equilibrio entre el Poder Legislativo y Judicial** (...). La mayoría de este Tribunal Constitucional estima que un proyecto de ley versa sobre tales extremos cuando contiene en su articulado normas explícitas que disponen la creación, la variación sustancial o la supresión de órganos estrictamente jurisdiccionales o de naturaleza administrativa adscritos al Poder Judicial o bien crea, ex novo, modifica sustancialmente o elimina funciones materialmente jurisdiccionales o administrativas. Debe tomarse en consideración que la norma constitucional de comentario armoniza dos aspectos de carácter fundamental, por una parte la independencia del Poder Judicial y por otra el ejercicio de la libertad de configuración o conformación del legislador, la cual no tiene otro límite que el Derecho de la Constitución. En efecto, por principio, el legislador ordinario goza de una amplia libertad de conformación de la realidad social, económica y política, a través del ejercicio de la potestad legislativa, la cual reside originariamente en el pueblo y es constitucionalmente delegada en la Asamblea Legislativa por su carácter de órgano político representativo (artículos 105 y*

121, inciso 1°, de la Constitución Política). Esa potestad legislativa, únicamente, puede tener los límites que establece el constituyente y, en general, el bloque de constitucionalidad, de modo que para evitar una limitación indebida de la libertad de configuración legislativa, cualquier disposición que establezca una condición o límite que la agrave debe ser interpretado en sus justos y razonables términos, para facilitar su ejercicio. ***Un valladar importante, establecido por el constituyente, a la discrecionalidad legislativa, lo constituye, precisamente, el ordinal 167 de la Constitución, en aras de mantener la independencia del Poder Judicial al disponer una consulta preceptiva de los proyectos de ley referidos a la organización y funcionamiento que le atañen a ese Poder de la República****. No obstante, ese límite debe ser interpretado en su verdadera dimensión, de modo que opere cuando de manera sustancial, objetiva y cierta el proyecto de ley se refiere a tales materias, de lo contrario se limita, innecesaria e injustificadamente, la libertad de configuración del legislador ordinario. Es así que cuando el proyecto de ley no versa sobre las materias ya precisadas, el Poder Legislativo puede prescindir de la consulta a la Corte Plena y, por consiguiente, de la aprobación de una ley calificada o reforzada para regular la materia." (Lo destacado no es del original).*

De la anterior resolución es preciso destacar, justamente, que la consulta dirigida a la Corte Suprema de Justicia no debe ser concebida como un mero trámite administrativo, sino que, por el contrario, es una formalidad esencial o sustancial del procedimiento legislativo, que es de observancia obligatoria cuando el proyecto de ley que se pretenda aprobar verse sobre la organización o funcionamiento del Poder Judicial. Esto, en aras de resguardar el equilibrio de los poderes, la independencia funcional y la autonomía presupuestaria de dicho poder de la República. Además, debe ser recabada en un momento procesal oportuno a fin de ser realmente tomada en consideración, pues, de lo contrario, se desnaturaliza el sentido y el valor que corresponde reconocer a estas consultas institucionales preceptuadas en el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

En el sub lite, conforme al iter desarrollado en el considerando anterior, se pretende recabar esta opinión preceptiva sin haber retrotraído el procedimiento legislativo; sea, sin que comisión respectiva o el propio

> Plenario hayan tomado nota de las manifestaciones y pretensiones expuestas por la Corte Suprema de Justicia y sin cumplir el trámite de la votación en el primer debate que, como se ha venido apuntando, estuvo viciada por la inconstitucionalidad expresamente declarada por esta Sala en la resolución n.°2020-006134.
>
> En consecuencia, al acreditarse en autos que se carece de un elemento esencial para pronunciarse por el fondo, esta consulta legislativa resulta inadmisible. Esto, por cuanto no se ha repuesto el trámite mencionado y no se ha sometido este expediente a una nueva votación en primer debate, luego de haber cumplido los recaudos señalados (artículos 96, inciso a) y 98 LJC)".

A partir de tales consideraciones –que a su vez recogen múltiples precedentes de este Tribunal– es posible afirmar que este Tribunal ha advertido que la consulta prevista en el art. 167 de la Constitución Política resulta obligatoria cuando el proyecto de ley en trámite contenga disposiciones relativas a la organización o al funcionamiento del Poder Judicial. Esta consulta no constituye una mera formalidad procesal ni se satisface con su realización puramente ritual, pues tiene como finalidad que el criterio de la CSJ sea incorporado oportunamente al procedimiento legislativo y pueda ser efectivamente conocido, valorado y tomado en consideración por las diputaciones antes de adoptar una decisión sobre el proyecto. Por esa razón la consulta debe efectuarse en una etapa del procedimiento que permita a la Asamblea Legislativa contar con una oportunidad real y efectiva de examinar el criterio ese poder de la República. Su formulación tardía –cuando el contenido del proyecto se encuentre sustancialmente definido o ya no exista una posibilidad razonable de atender las observaciones planteadas– desnaturalizaría la finalidad de la exigencia constitucional y la reduciría a un trámite carente de eficacia sustantiva.

Una vez recibido el criterio de la CSJ, corresponde a la Asamblea Legislativa valorar su contenido y determinar las consecuencias procedimentales que de él se deriven. En caso de formularse observaciones al proyecto, el órgano legislativo

deberá examinar si resulta necesario devolver el expediente a la comisión correspondiente, a fin de estudiar e incorporar las modificaciones pertinentes, o bien continuar su tramitación bajo las condiciones constitucionalmente exigibles. En particular, **si la Corte determina que el proyecto incide en la organización o el funcionamiento del Poder Judicial y manifiesta su oposición, su aprobación requerirá el voto favorable de las dos terceras partes del total de integrantes de la Asamblea Legislativa, conforme con el art. 167 constitucional**. En consecuencia, la Asamblea Legislativa no puede prescindir de la consulta obligatoria con fundamento en una calificación equivocada acerca del contenido del proyecto, ni sustituir el criterio que constitucionalmente corresponde emitir a la CSJ. Inobservar la exigencia establecida en el art. 167 impide que el criterio institucional sea conocido y ponderado en el momento oportuno y podría comprometer las garantías de independencia funcional y autonomía presupuestaria del Poder Judicial. De ahí que la consulta deba realizarse de manera oportuna y efectiva, antes de que el procedimiento legislativo alcance una fase en la que las observaciones institucionales ya no puedan producir consecuencias reales sobre el contenido, la tramitación o la mayoría requerida para la aprobación del proyecto.

Por otra parte y, por la similitud con el caso que nos atañe, es preciso hacer referencia a la sentencia **n.°2024-1729** que examinó el trámite de aprobación del art. 7 inciso 12) de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2021, ley n. °9926 del 01 de diciembre de 2020. Dicho artículo era justamente una norma de ejecución presupuestaria que impedía crear o utilizar plazas vacantes. Al respecto, esta Sala partió del reconocimiento de las respectivas competencias constitucionales para formular y aprobar el presupuesto de la República. Sin embargo, también advirtió que el incumplimiento del requerimiento constitucional de formular una consulta

específica a la CSJ había invalidado el procedimiento legislativo. Por unanimidad, la Sala dijo lo siguiente:

> "El problema que se ha dado ha sido de otro tipo, pero no menos grave, pues, **en una misma ley de presupuesto, el legislador le asigna recursos al Poder Judicial –aparentemente en la cantidad debida–, pero luego le introduce restricciones a su ejecución, ya que establece severas limitaciones en la disposición de plazas vacantes para asegurar la continuidad del servicio público de administración de justicia**. Es en esa medida que, a criterio de la Sala, sí debió realizarse el proceso de consulta al Poder Judicial en los términos que lo exige el art. 167 de la Constitución Política, pues a través de una norma incluida vía mociones se introdujo una restricción en la posibilidad de disponer plazas vacantes a lo interno del Poder Judicial y asegurar la organización y funcionamiento regular de este Poder de la República. No se trató de la legítima posibilidad de la Asamblea Legislativa de realizar ajustes al presupuesto como tal, sino que se introdujo una norma que restringía el ámbito de las competencias del Poder Judicial **e imposibilitaba emplear el recurso humano necesario para dar continuidad a los servicios que presta**. Lo anterior, sin que de previo se haya consultado a la institución en los términos que lo exige la norma constitucional supra citada. Esto no quiere decir que cualquier cambio en el presupuesto deba ser necesariamente consultado, pues lleva razón la PGR en el sentido de que el proyecto de presupuesto puede sufrir ajustes en el seno del Parlamento dentro de los límites constitucionalmente permitidos. Sin embargo, en el caso en concreto, se constata que a través de una norma inconsulta se adoptó la decisión de limitar el uso y disposición de plazas vacantes en el Poder Judicial, lo que, sin duda alguna, impactaba la organización o funcionamiento del Poder Judicial. Entonces, al omitirse la consulta preceptiva dispuesta en el art. 167 de la Constitución Política, la aprobación de la norma resultó inconstitucional.
>
> En consecuencia, por unanimidad se declara inconstitucional el artículo 7 inciso 12) de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2021, n.°9926 de 01 de diciembre de 2020, en virtud de los efectos que esa norma produjo mientras estuvo vigente del 1° de enero al 11 de febrero de 2021, concretamente en lo relativo a su aplicación al Poder Judicial, tal y como se impugnó, por violación del artículo 167 de la Constitución Política, por haberse omitido

la consulta a la Corte Suprema de Justicia". (Lo destacado no es del original).

En suma, en ese precedente, la Sala determinó –por unanimidad– que la inconstitucionalidad no derivó de una modificación presupuestaria en sí misma, sino de la imposición inconsulta de una restricción que afectaba la organización y el funcionamiento del Poder Judicial. Al limitarse la disposición de plazas vacantes, se incidió directamente en la continuidad del servicio de administración de justicia. Por ello, se resolvió que la omisión de la consulta preceptiva a la CSJ vulneró el art. 167 de la Constitución Política. En dicha sentencia tanto el magistrado Castillo Víquez como las magistradas Garro Vargas y Hess Herrera consignaron razones adicionales para mostrar que esa disposición implicaba –paralelamente– una infracción al art. 177 párrafo segundo de la Constitución Política.

D. Elementos fácticos acreditados en el expediente legislativo

Conforme al análisis del expediente parlamentario se deben destacar tres aspectos. En primer término, consta que durante la formulación presupuestaria la CSJ no fue consultada sobre las normas de ejecución presupuestaria 9, 10, 11 y 12 que establecen diversas reglas y condiciones para poder hacer uso efectivo del presupuesto asignado. En segundo lugar, se verificó que ni la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios ni el Plenario Legislativo realizaron la consulta institucional a la CSJ en los términos previstos en los numerales *supra* señalados. Finalmente, no consta que las manifestaciones que la CSJ hizo llegar de forma oficiosa fueran oportunamente valoradas y consideradas por la comisión dictaminadora.

E. Valoración del caso concreto

A partir de lo expuesto, procede evacuar las dudas de constitucionalidad sobre si durante las fases prelegislativa (fase de formulación presupuestaria a cargo del Poder Ejecutivo) y legislativa de formación del proyecto de Ley de Presupuesto

Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027, se incurrió en vicios sustanciales de procedimiento respecto de la incorporación y aprobación de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10, 11 y 12, por haberse omitido el conocimiento previo y la consulta obligatoria a la CSJ.

1. Respecto de la fase prelegislativa (art. 177 de la Constitución Política)

En el caso concreto, esta Sala tiene por debidamente acreditado, con vista en la certificación n.°98-2026 emitida por la Secretaría General de la CSJ, que durante la etapa de formulación del proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2027, el Ministerio de Hacienda no remitió documentación alguna ni puso en conocimiento previo del Poder Judicial la incorporación de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10, 11 y 12, sino que estas fueron incluidas unilateralmente por el Poder Ejecutivo antes de la presentación del proyecto ante la Asamblea Legislativa el 1° de setiembre de 2026. Esa omisión –a juicio de la consultante– impidió que el Poder Judicial pudiera acudir al mecanismo de resolución de conflictos previsto en el art. 177 constitucional.

Para el análisis sucesivo se transcribe nuevamente la norma. Dicha disposición –para los efectos concretos– dice lo siguiente:

> Art. 177.- La preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un período de seis años. Este Departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República.

Sobre el particular, cabe la duda razonable sobre si el mecanismo dispuesto en la Constitución es exclusivo para solventar disconformidades cuando se reducen o suprimen partidas que figuren en el anteproyecto formulado por la CSJ, o bien,

puede extrapolarse para un escenario como el que nos ocupa en el que las autoridades técnicas allegadas al procedimiento parlamentario coinciden en que las normas de ejecución presupuestaria provocan, por ejemplo, el bloqueo de 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" (norma 9), prohíbe el pago de compensaciones de administración a escalas salariales de la judicatura sujeta al cumplimiento de unas condiciones de evaluación externas (norma 11), o bien se impide el uso y por tanto el pago de plazas vacantes a menos que cuenten con un estudio técnico trimestral de costo-beneficio que también es externo (norma 12) (ver, a tales efectos, el informe n.°AL-DAPR-INF-022-2026, correspondiente al "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). Mientras que el órgano contralor –a través de la comparecencia oral de la gerente asociada Julissa Sáenz Leiva y del subcontralor general Bernal Aragón Barquero– confirma técnicamente que las normas de ejecución presupuestaria aludidas convierten el presupuesto del Poder Judicial en un "gasto aprobado pero condicionado", generando una contradicción en la fase de aprobación. Es decir, se destaca que había una aprobación y una no aprobación de las partidas presupuestarias del Poder Judicial. En su exposición se advirtió lo siguiente:

> "Además, condicionar el uso de los recursos en la fase de aprobación, presenta un vicio de constitucionalidad, pues desvirtúa la autorización máxima del Gasto, que debe darse en un solo momento, según los artículos 176 y 177 constitucionales, convirtiendo el monto de Gasto previamente autorizado, en un límite incierto, generando inseguridad jurídica que no permite iniciar –entre otros– los procesos de contratación y en general, la ejecución presupuestaria".

Según señala la CGR, esta situación transforma el límite máximo de gasto autorizado en un límite incierto, lo que genera inseguridad jurídica e impide al Poder Judicial iniciar sus procesos de contratación y su ejecución presupuestaria ordinaria, con efectos directos sobre las actividades que realiza la institución.

Por lo tanto, a juicio de este Tribunal Constitucional, lleva razón la parte consultante en que en el caso concreto se incurrió en una infracción al art. 177 constitucional en lo relativo a posibilitar y facilitar el diálogo necesario para examinar el impacto de esas normas de ejecución propuestas por el Poder Ejecutivo en lo relativo al uso efectivo de las partidas asignadas al Poder Judicial. Asimismo que, ante la disconformidad, se pudiera elevar el conflicto ante la Presidencia de la República. Independientemente de lo que se dirá a continuación sobre la inconstitucionalidad misma de las normas atípicas, es preciso constatar el vicio y declararlo. En efecto, si bien en principio –de nuevo– se puede interpretar que el mecanismo previsto en el art. 177 para resolver los conflictos está previsto únicamente para escenarios donde se reduzcan o supriman partidas presupuestarias, esta Sala es del criterio que si mediante normas de ejecución se condiciona severamente el uso del presupuesto asignado, es factible que los ministerios de Gobierno, la Asamblea Legislativa, la CSJ o el Tribunal Supremo de Elecciones recurran a este mecanismo de resolución de conflictos en lo que a la formulación presupuestaria se refiere, pues en el fondo, hay una reducción sobre el uso de las partidas presupuestarias a su disposición.

Cabe resaltar que en cumplimiento de lo ordenado en el párrafo primero del art. 177 de la Constitución, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos se encarga de precisar que la competencia es asignada a la Dirección General de Presupuesto Nacional, la cual justamente debe cumplir con rigor lo establecido en los arts. 176 y 177 constitucionales:

> Art. 35.- Facultades de la Dirección General de Presupuesto Nacional
> La Dirección General de Presupuesto Nacional analizará los anteproyectos de presupuesto que deberán ser aprobados por la Asamblea Legislativa y efectuará los ajustes necesarios de conformidad con la política presupuestaria y en estricto cumplimiento de los artículos 176 y 177 de la Constitución Política. Igualmente, con la aprobación del Ministro de Hacienda, podrá aumentar cualquier partida a solicitud del titular respectivo.

En el caso concreto, como ya se advirtió *supra*, se aportó a los autos la certificación n.°98-2026 del secretario de la CSJ, en la que consta que en el Poder Judicial no se recibió documentación de parte del Ministerio de Hacienda respecto a la formulación del proyecto y, en concreto, sobre las normas de ejecución bajo análisis. Si la norma dice que "en caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República", esto significa que dicho departamento tiene el deber de consultar a la parte afectada: en este caso, el Poder Judicial. Tal omisión, a juicio de esta Sala, resulta contrario al art. 177 de la Constitución Política. El trámite previsto en ese numeral constitucional no es una mera formalidad contable, sino un procedimiento prelegislativo esencial orientado a asegurar la participación efectiva del Poder Judicial en la configuración de su propio presupuesto –como garantía de su independencia y autonomía presupuestaria–. Al haberse omitido dicho conocimiento previo, se impidió materialmente a la CSJ conocer las restricciones propuestas en el presupuesto ordinario, discutir las eventuales discrepancias técnicas o jurídicas con el Ministerio de Hacienda y ejercer su facultad constitucional de elevar el conflicto presupuestario ante la Presidencia de la República para su resolución definitiva antes de la remisión del proyecto al parlamento.

A ese respecto –como lo advirtió la propia CGR– a través de estas normas de ejecución presupuestaria se deja en "suspenso" el uso de los montos presupuestados en las respectivas partidas. Por tanto, aunque *prima facie* no se verifica una

disminución nominal del presupuesto, el mecanismo diseñado bloquea la disponibilidad de los recursos asignados a las partidas presupuestarias y supedita el pago de las remuneraciones a condiciones ulteriores. Con lo anterior –según lo enfatizó la CGR– se desnaturaliza la aprobación presupuestaria y se torna incierto –e incluso materialmente inoperativo– el ejercicio efectivo de los montos autorizados. En virtud de lo anterior, resultaba legítimo el interés de elevar el conflicto ante la Presidencia de la República, lo que no fue posible debido a la ausencia de comunicación y consulta al Poder Judicial.

Es preciso observar que el artículo 177 de la Constitución Política no exige que la consulta proceda por existir un impacto sobre la organización y funcionamiento del Poder Judicial (con los alcances jurisprudenciales de dicho concepto), sino que es requerida directamente siempre que el departamento especializado en la materia proponga reducir o suprimir las partidas formuladas por la Corte Suprema de Justicia. Dicha consulta resulta indispensable para configurar el marco fáctico en el cual opera la garantía constitucional: formular una eventual oposición que dé pie a elevar el diferendo ante el Presidente de la República. En el presente caso, no se trataba propiamente de reducir o suprimir, pero evidentemente tenía un efecto análogo: la imposibilidad de ejecutar las partidas aprobadas en el presupuesto al margen de las condiciones señaladas en tales normas, con lo que procedía con toda plenitud la exigencia de la consulta.

En consecuencia, sobre este extremo, la Sala estima que la omisión de consulta que posibilitara la resolución del conflicto ante la Presidencia de la República fue constitutiva de una lesión al art. 177 constitucional, lo que supone un vicio de procedimiento que invalida la introducción de las cláusulas consultadas.

2. Respecto de la fase legislativa (art. 167 de la Constitución Política y arts. 126 y 157 del RAL)

Conforme se expuso anteriormente, la consulta prevista en el art. 167 de la Constitución Política resulta obligatoria cuando lo discutido en la Asamblea Legislativa es un proyecto de ley que pretende establecer reglas de funcionamiento y organización del Poder Judicial; de ahí que la desaplicación de dicha norma constitucional por parte de la Asamblea Legislativa –al considerar, equivocadamente, que el proyecto no versa sobre tales materias– puede provocar una lesión directa a la independencia funcional y a la autonomía presupuestaria del Poder Judicial. Se reitera el numeral por su importancia:

> Art. 167. Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, **deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia**; para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea. (Lo destacado no es del original).

Al contrastar las normas aplicables y líneas jurisprudenciales citadas con los hechos acreditados en el caso concreto, se constata una infracción sustancial al procedimiento legislativo y, en concreto, al art. 167 constitucional.

Para llegar a esa conclusión es preciso enfatizar, en primer término, que las normas de ejecución presupuestaria bajo análisis inciden directamente en la organización y el funcionamiento del Poder Judicial, al disponer:

1. El bloqueo en el SIGAF de ₡29.843,8 millones (equivalente al 5,6 % del presupuesto institucional) en subpartidas esenciales para la operación judicial –tecnología, infraestructura, alquileres, servicios básicos e insumos del OIJ–, supeditando su liberación a condiciones externas y a la aprobación ulterior de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos y del Plenario Legislativo (norma 9).

2. La prohibición para el Poder Judicial –a diferencia del resto de la Administración Pública y en desaplicación de una norma legal vigente– de efectuar traslados ordinarios entre subpartidas, exigiendo la tramitación de leyes de presupuesto extraordinario para cualquier movimiento interno (norma 10).
3. La prohibición al Programa 926 de pagar la compensación de administración a cualquier escala de la judicatura, supeditándolo a análisis ratificado por la CGR y aprobación posterior de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos y del Plenario Legislativo (norma 11).
4. La restricción en el uso de 2.463 plazas vacantes ocupadas de manera interina, sujetándolas a estudios trimestrales de la CGR y a la aprobación final de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos (norma 12).

Es, como se aprecia, una incidencia transversal en el presupuesto que impacta en el funcionamiento del Poder Judicial.

La incidencia directa de estas disposiciones sobre el funcionamiento y la autonomía presupuestaria del Poder Judicial quedó objetivamente confirmada por el criterio técnico de la CGR, rendido en la sesión extraordinaria n.°52 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios el **7 de octubre de 2026**. En dicha comparecencia, el órgano contralor advirtió expresamente que las normas de ejecución presupuestaria cuestionadas convierten el presupuesto en un "gasto aprobado pero condicionado", lo cual genera una contradicción en la fase de aprobación y transforma el límite máximo de gasto autorizado en un límite incierto. Según señaló la CGR, tal situación produce inseguridad jurídica e impide al Poder Judicial iniciar sus procesos de contratación y su ejecución presupuestaria

ordinaria, **con efectos directos sobre las actividades sustantivas de la institución**. Añadió que las normas 9, 10, 11 y 12 exceden el trámite especial y expedito de la Ley de Presupuesto.

Asimismo, los propios órganos técnicos de la Asamblea Legislativa advirtieron que tales normas de ejecución presupuestaria "eliminan la agilidad administrativa necesaria para una institución de respuesta rápida como el Poder Judicial" y "la propuesta presupuestaria para 2027 incluye varias normas de ejecución presupuestaria **cuya afectación es directa para el Poder Judicial**, incluyendo un congelamiento de aproximadamente ¢30.000 millones" (informe técnico n.°AL-DAPR-lNF-027-2026 relativo al "TÍTULO 301 - PODER JUDICIAL").

Entonces, pese a tales insumos técnicos que reflejan el severo impacto sobre el apropiado y ágil funcionamiento del Poder Judicial, se constató que ni la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios –dentro del plazo de las tres primeras sesiones tras el ingreso del asunto al orden del día previsto en el art. 126 del RAL o posteriormente– ni el Plenario Legislativo –mediante la suspensión del trámite, ordenada por el art. 157 del mismo cuerpo normativo– realizaron la consulta institucional preceptiva a la CSJ (art. 167 constitucional).

A ese respecto, si bien el **2 de setiembre de 2026** se aprobó recibir en audiencia al presidente de la CSJ y tal comparecencia fue concretada en la sesión n.°44 del **16 de setiembre de 2026**, dicha audiencia oral no sustituye ni equivale al trámite formal de consulta institucional exigido por el art. 167 constitucional. Como ya se advirtió, la CSJ está integrada por todos los magistrados que conforman las Salas de esa Corte. El presidente –valga la redundancia– preside a la Corte, pero no es el competente para rendir el criterio formal de ese órgano colegial, rector del Poder Judicial. Además, en un escenario tan delicado como el de análisis, no cabe aplicar una inderogabilidad singular del reglamento parlamentario y entender que una

mera audiencia oral al presidente de la Corte sustituye la audiencia formal de la CSJ.

En todo caso, es menester advertir que tanto en esa comparecencia como en los informes técnicos del Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa (de 5 y 7 de setiembre de 2026) y en la ya citada audiencia de la CGR del 7 de octubre de 2026 –celebrada trece días antes de que se dictaminara el proyecto–, la Comisión dictaminadora tuvo pleno y oportuno conocimiento técnico de la incertidumbre operativa, de los posibles vicios constitucionales y de la afectación directa a la organización, el funcionamiento y la autonomía presupuestaria del Poder Judicial, sin que resultara lícito desaplicar la exigencia del art. 167 constitucional, ni ampararse en el procedimiento especial presupuestario del art. 205 del RAL.

Más aún, se encuentra acreditado que los días **19 y 20 de octubre de 2026**, la Secretaría General de la CSJ remitió de oficio a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios el acuerdo adoptado por la Corte Plena en la sesión n.°45-2026, acompañado del informe del magistrado Jorge Leiva Poveda, en el cual se advertía expresamente sobre la afectación negativa a la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Sin embargo, en la sesión n.°62 del **20 de octubre de 2026**, la presidencia de dicha Comisión omitió someter a análisis y discusión dicho pronunciamiento y procedió a dictaminar el proyecto esa misma noche (por 6 votos a favor y 5 en contra), frustrando así la oportunidad real de escuchar, atender y ponderar el criterio técnico e institucional de la CSJ.

Adicionalmente, se verificó que el proyecto avanzó en el Plenario Legislativo hasta ser aprobado en primer debate el **5 de noviembre de 2026**, sin que la Asamblea Legislativa suspendiera su conocimiento para subsanar la consulta omitida, ni efectuara las valoraciones necesarias para devolver el expediente a la Comisión o

someterlo a la votación reforzada de dos terceras partes del total de sus miembros (38 votos) requerida por el art. 167 constitucional para apartarse válidamente del criterio de la CSJ.

El *iter* expuesto fue contrario al art. 167 de la Constitución Política, pues la introducción de esas normas de ejecución presupuestaria se hizo sin consultar al órgano competente para rendir el criterio institucional.

Cabe destacar que un agravio de idéntica naturaleza ya había sido detectado y declarado en la sentencia **n.°2024-1729** ya citada, en la cual, según se acreditó, el legislador le asignó recursos al Poder Judicial –aparentemente en la cantidad debida–, pero luego le impuso restricciones a su ejecución, ya que estableció severas limitaciones en la disposición de plazas vacantes para asegurar la continuidad del servicio público de administración de justicia. Las consideraciones de la Sala expresadas en aquella ocasión deben ser reiteradas en el caso bajo análisis, porque por una parte afirma que se cumple con el porcentaje constitucional que le corresponde al Poder Judicial, pero, por otro lado, introduce condiciones inciertas que bloquean el uso de los fondos asignados. Esto, se repite, impacta el funcionamiento presupuestario de ese poder de la República.

F. Conclusión

En virtud de lo expuesto, se concluye que en la tramitación del expediente legislativo n.° 25.754 se configuraron vicios sustanciales en el procedimiento de formación de la ley, tanto en sede prelegislativa como en sede parlamentaria, por infracción directa a los arts. 177 y 167 de la Constitución Política.

VII. SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ATÍPICAS

A. Dudas de constitucionalidad planteadas

La presidenta en ejercicio de la CSJ planteó dudas de constitucionalidad respecto de las normas de ejecución presupuestaria números 9, 10, 11 y 12 del proyecto

ordinario de presupuesto para el año 2027. Lo anterior, por estimar que exceden el contenido propio de la Ley de Presupuesto y utilizan su procedimiento especial de aprobación para introducir disposiciones de naturaleza sustantiva. Según se alega, tales normas no se limitan a regular aspectos instrumentales de la ejecución presupuestaria ni a establecer directrices técnicas de contención del gasto, sino que crean competencias, instauran procedimientos adicionales y condicionan el ejercicio de atribuciones constitucionalmente confiadas al Poder Judicial.

En particular, se objeta que las disposiciones consultadas atribuyen a la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gastos Público y al Plenario Legislativo facultades para conocer informes, aprobar actuaciones, autorizar la liberación de recursos y condicionar la utilización de plazas vacantes. Aduce que asignan a la CGR tareas que trascienden su función fiscalizadora y la involucran en actuaciones operativas o de coadministración. Alega que, por esta vía, órganos externos al Poder Judicial intervendrían de manera previa y resolutiva en decisiones relativas a la ejecución de recursos, la organización institucional y el nombramiento de personal.

Esta Sala observa que las dudas de constitucionalidad poseen, en primer término, una dimensión procedimental. En ese sentido, se sostiene que el legislador presupuestario habría empleado las normas presupuestarias para introducir regulaciones que, por su contenido, debían ser conocidas mediante el procedimiento legislativo ordinario. Este procedimiento se habría convertido en el vehículo para crear competencias novedosas, establecer controles singulares y configurar un procedimiento alternativo para la ejecución de recursos, ajeno al régimen previsto en los arts. 177 y 180 de la Constitución Política. La consulta es si resulta legítima constitucionalmente legítima la utilización de una vía

presupuestaria para modificar el equilibrio institucional y el régimen de competencias entre los poderes del Estado.

En segundo término, se advierte que el cuestionamiento posee una dimensión sustantiva. Lo anterior, por cuanto, según se aduce, las normas consultadas someterían la ejecución de recursos ya incorporados al presupuesto y la utilización de plazas vacantes a autorizaciones o aprobaciones posteriores de órganos legislativos. Ello permitiría que la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos y el Plenario operen, en la práctica, como instancias de tutela administrativa previa o como jerarcas impropios del Poder Judicial. De acuerdo con la consulta, ese régimen excedería las facultades de control político previstas en el art. 121 inciso 22) de la Constitución e invadiría las potestades de autogobierno, administración y ejecución financiera reconocidas al Poder Judicial en los arts. 9, 152 y 156 de la Constitución Política. También aduce que el mecanismo produce una distorsión material del presupuesto aprobado, porque, aunque los recursos aparecen formalmente asignados al Poder Judicial, su utilización efectiva queda supeditada a informes, bloqueos administrativos y decisiones legislativas posteriores. En consecuencia, la aprobación presupuestaria perdería parcialmente su eficacia, pues partidas ya autorizadas, entre ellas los ₡29.843,8 millones mencionados en relación con la norma 9, permanecerían retenidas o sujetas a una ulterior aprobación política. Lo mismo ocurriría con la cobertura de plazas vacantes esenciales contemplada en la norma 12. Esta sujeción colocaría la continuidad del servicio de administración de justicia en un estado de contingencia, al hacer depender la disponibilidad de recursos y plazas de los tiempos, negociaciones y decisiones de órganos políticos. A juicio de la consultante, ello afectaría la certeza operativa del Ministerio Público, el OIJ y la

Defensa Pública, y podría repercutir en la prestación de los servicios judiciales y en la tutela de los derechos fundamentales de sus usuarios.

De este modo, aunque se plantean diversos agravios relativos a varias normas, la duda medular radica en determinar si es posible que el legislador presupuestario –mediante normas atípicas de ejecución presupuestaria– cree competencias para órganos legislativos y de control, establezca autorizaciones previas y condicione la utilización de recursos y plazas del Poder Judicial; o si, por el contrario, ese mecanismo desborda el contenido constitucionalmente admisible de la Ley de Presupuesto, altera el régimen de competencias, introduce una forma de coadministración legislativa y vulnera la independencia orgánica, funcional y financiera del Poder Judicial.

En este punto debe advertirse que el análisis de estas normas busca determinar si son o no atípicas con miras a determinar si hubo o no un vicio de procedimiento. Como luego se verá, la Sala no estima necesario entrar a examinar si el contenido de las normas es en sí mismo inconstitucional.

B. Sobre la ley de presupuesto

Las leyes de presupuesto son un instrumento de planificación nacional de suma importancia y nuestra Constitución prevé reglas específicas para su formación y aprobación. Como se verá, no se trata de una norma legislativa usual, sino que tiene apartados específicos que regulan su promulgación. El art. 121 constitucional prevé un inciso específico –y no el genérico de aprobar las leyes– que se refiere justamente a la atribución de la Asamblea Legislativa de dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República:

> Atribuciones de la Asamblea Legislativa
> Art. 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: (...)
> 11) Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República;

Al tratarse de una forma de control de la Asamblea Legislativa respecto de la labor del Poder Ejecutivo, el constituyente previó que no cabe el veto sobre las leyes que aprueban el Presupuesto Ordinario de la República:

> Art. 125 (...) No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República.

A la vez, le atañe al Poder Ejecutivo –como deber y atribución constitucional– la exclusividad de enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional:

> Art. 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (...)
> 15) **Enviar a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Presupuesto Nacional** en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución. (Lo destacado no es del original).

En lo relativo a la regulación de la Hacienda Pública, la Constitución Política contiene todo un capítulo relacionado con el Presupuesto de la República. El art. 176 contempla una serie de principios que caracterizan la función del presupuesto del Estado, concebido como una herramienta anual de planificación responsable para garantizar la continuidad de los servicios de interés general:

> **Art. 176.- La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.**
> El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. En ningún caso, el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.
> La Administración Pública, en sentido amplio, observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.
> El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.
> (Así reformado por el artículo único de la ley N° 9696 de 11 de junio de 2019, "Reforma artículo 176 de la Constitución Política (Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad")). (Lo destacado no es del original).

El art. 180 define que los presupuestos ordinario y extraordinarios son el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado y de forma puntual la Constitución advierte que los presupuestos "sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo":

> Art. 180.- **El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.**
> Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior.
> Sin embargo, cuando la Asamblea esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento. (Lo destacado no es del original).

Esta Sala ha dictado precedentes en los que se refiere a la importancia de los presupuestos no solo como un documento jurídico contable, sino como un instrumento técnico organizador de la economía del Estado. En la sentencia **n.°2005-06855** señaló lo siguiente:

> "**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 previsora, 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.) <u>como una manifestación del ejercicio democrático y del sistema de pesos y contrapesos</u>**, 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 <u>*ingresos*</u> y los <u>*gastos*</u> que la Administración podrá realizar en ese ejercicio económico, así como el <u>*destino*</u> de los recursos, y las reglas de su <u>*gestión*</u>. 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)".

A partir de las consideraciones de la Sala en dicha sentencia y otras anteriores –basándose en lo dicho en el texto constitucional– cabe subrayar que la Ley de Presupuesto Nacional no es únicamente un instrumento contable, sino un acto jurídico y de planificación, mediante el cual el Poder Ejecutivo organiza la gestión económica y financiera de la Administración para un período anual determinado. Al definir el concepto de ley de presupuesto, la Sala Constitucional ha dicho lo siguiente:

"**V.- Los conceptos de presupuesto ordinario y presupuesto extraordinarios**. Los conceptos "presupuesto ordinario" y "presupuesto extraordinario" hacen alusión a los mecanismos mediante los cuales el Estado va a financiar sus gastos. Así, presupuesto ordinario es la totalidad de las rentas provenientes de fuentes perennes, que no se agotan con el fin de un determinado ejercicio económico, sino que están -en situaciones normales- regular y constantemente a disposición de la Hacienda Pública (como por ejemplo, los fondos provenientes de los diversos tributos, tasas, explotación de bienes de dominio privado, etc.) En contrapartida, el presupuesto extraordinario se refiere a los ingresos probables que el Estado va a recibir por concepto de crédito público y otras fuentes de difícil proyección (endeudamiento interno o externo; donaciones a su favor; excedentes en la recaudación no previsibles; venta de activos producto de procesos de privatización, etc.) Podría entonces concluirse este punto señalando que el presupuesto siempre se refiere a la fuente de ingresos, no así al destino final que vayan a tener los recursos recibidos. Esta Sala, en sentencia número 6859-96, de las catorce horas cuarenta y dos minutos del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y seis, dispuso lo siguiente al respecto:

'V.- SOBRE EL CONCEPTO Y ALCANCES DE LA LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO:

La Sala ha dicho, reiteradamente, que la Ley de Presupuesto es una ley en sentido formal y material, pero de una naturaleza especial, excepcional, y, por ende, no puede, válidamente, contener "materia no presupuestaria", ni suplir la legislación ordinaria, ni afectarla. De una primera y superficial lectura de los textos, parecería que la Constitución hubiera querido denominar "Presupuesto Ordinario de la República" al que se dicte, en general, para el siguiente ejercicio económico, y "Extraordinarios" a los que se emitan en el curso del mismo; y así, algunos miembros de la propia Asamblea Nacional Constituyente de 1949, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la Corte Suprema de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, hasta 1989, han dado por supuesta esta errónea concepción, la cual resulta, más que errónea, inclusive contradictoria con las normas y principios constitucionales, interpretados armónicamente y en su contexto. Ciertamente, el artículo 176 constitucional sólo alude, en su texto, al "presupuesto ordinario de la República", que, al final, llama incluso "presupuesto de la República", a secas, como si ambos conceptos fueran sinonímicos, pero del todo no lo son, porque también son "presupuestos de la República" los "extraordinarios" a que alude el artículo 177 párrafo 4º de la misma Constitución. La verdad es que hay, conforme al Derecho de la Constitución en su conjunto, dos clases diferenciadas de Presupuestos de la República: el "Ordinario", así, en singular, que comprende el que podemos llamar "General", que se aprueba para el siguiente ejercicio anual, junto con las reformas que se le introduzcan después y que serán sólo eso: "reformas al Presupuesto Ordinario", pese a que, como se dijo, la dicha tradición de equívocos haya dado y continúe dando en llamarlas, con frecuencia, "presupuestos extraordinarios", y los "extraordinarios", cuantos sean necesarios, y sus reformas. Uno y otros constitucionalmente definidos, no de acuerdo con su trámite, ni con la oportunidad de su presentación por el Poder Ejecutivo o de su aprobación por la Asamblea Legislativa, ni siquiera con el contenido de los egresos que autorizan - aunque éstos sí tengan importancia, como se dirá-, sino por el origen de los ingresos con los cuales se vayan a financiar: si éstos son ordinarios, corrientes o permanentes, como los tributarios y, en general, las rentas del Estado, entonces se tratará del Presupuesto Ordinario; si los ingresos son extraordinarios, como los empréstitos, en general, se tratará de Presupuestos Extraordinarios". (Sentencia **n.°2002-00479**).

Conforme a ese precedente, está claro que se ha establecido que la Ley de Presupuesto es una ley en sentido formal y material, pero de una naturaleza especial y excepcional, por lo que no puede, válidamente, contener "materia no presupuestaria", ni suplir la legislación ordinaria, ni tampoco afectarla.

C. Precedentes sobre la inconstitucionalidad de las normas atípicas

Desde la sentencia **n.°1989-121** esta Sala se ha venido refiriendo justamente a la diversa naturaleza entre las leyes ordinarias y las leyes presupuestarias, destacando –a tales efectos– que **es inconstitucional incluir disposiciones de carácter ordinario en normas presupuestarias**. Sobre el particular, se resolvió lo siguiente:

> "II.- Sin entrar por ahora a considerar individualmente cada una de las normas generales, sobre las cuales versa la consulta, es necesario plantear el problema de las llamadas disposiciones generales que se han introducido en las diferentes leyes de presupuesto de la República. 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. Nos referimos en particular a los incisos 1) y 11) del artículo 121 y a los numerales 123 a 128 y 176 a 180 de la Carta Fundamental.
>
> 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. Por su parte, en el Capítulo Tercero del Título Noveno de la Constitución Política se observa -como matices totalmente diferentes a lo que ocurre en la formación de las leyes de presupuesto-, que en el trámite de las leyes, durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para su presentación corresponde a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo, por medio de los Ministros de Gobierno; a su vez todo proyecto de ley votado por la Asamblea, puede no ser aprobado por el Poder Ejecutivo, utilizando la facultad constitucional de veto, pudiendo basarse este último en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea, en cuyo caso esta última enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo. De la misma manera, con base en los artículos 33 y siguientes del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, los proyectos de ley son publicados en el diario oficial "La Gaceta" como parte del trámite para la formación de las leyes. Se aprovecha para apuntar también, que conforme con los textos constitucionales ya comentados y a los artículos 75 y siguientes del reglamento supracitado, la preparación del proyecto de presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo el que deberá presentarlo a la Asamblea Legislativa a más tardar el primero de setiembre de cada año y la Ley de Presupuesto Ordinario deberá estar aprobada definitivamente antes del treinta de noviembre del mismo año, a cuyos efectos el Reglamento establece fechas específicas límite para su aprobación en primero, segundo y tercer debates. Tales peculiaridades en la tramitación deben hacerse resaltar para los fines de diferenciación que en cuanto a la formación de las leyes ordinarias se refiere. **En consecuencia, las "normas generales" que se incluyen en el presente Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional Fiscal por Programas para el año de mil novecientos noventa y que de su análisis particular en esta consulta, se determine que se refieren a materia no presupuestaria**, contraviene las normas constitucionales y reglamentarias de repetida cita en cuanto desbordan las atribuciones de la Asamblea Legislativa en el trámite del presupuesto de la República (artículos 10 y 121, inciso 22) de la Constitución Política y artículos 2o., 73, inciso c) y 96 a 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). De seguido, la Sala se pronunciará sobre cada una de las "normas generales" consultadas.

V.- Se formula consulta sobre el artículo 18 que corresponde al Capítulo de "Normas de Ejecución del Presupuesto", en la Sección V titulada "Disposiciones sobre Situaciones Apremiantes y de Interés Social". Dicho numeral señala lo siguiente:

"Con el objeto de hacer efectivo el acuerdo suscrito entre la Empresa Concesionaria Consorcio Poder del Mar (Costa Rica), Sociedad Anónima, y el Ministerio de Hacienda, se autoriza la importación libre de toda clase de impuestos, tasas, sobretasas, derechos y timbres, de repuestos o maquinaria que sean necesarios para la explotación de la Red Frigorífica Nacional (REFRINA), los cuales pasarán a ser propiedad del Ministerio de Hacienda".

Señala el artículo 121, inciso 13) de la Constitución Política que es atribución de la Asamblea Legislativa "Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales". La presente "reserva de ley", es desarrollada por el artículo 5° del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, el cual en términos generales estipula que sólo la ley puede, crear, modificar o suprimir tributos definir el hecho generador de la relación tributaria, otorgar exenciones, reducciones o beneficios, establecer privilegios, etcétera. No cabe la menor duda que conforme con lo expuesto en los considerandos anteriores y en este, se requiere de una ley ordinaria para que se puedan otorgar los beneficios a que se contrae la norma presupuestaria objeto de pronunciamiento.

Cabe entonces concluir, que el citado artículo 18 constituye una norma de las llamadas atípicas, y por lo tanto no puede figurar como disposición general en el citado proyecto de presupuesto ordinario de la República, ya que con ello se rebasa la competencia legislativa específica en materia presupuestaria".

A partir de la doctrina emanada de esa resolución, las normas atípicas (introducidas bajo la denominación de "disposiciones generales" o "normas generales") son preceptos incluidos en los proyectos o leyes de presupuesto (ordinarios o extraordinarios) que no están ligados a la especialidad presupuestaria ni a la ejecución del presupuesto. Tales mandatos no se limitan a fijar los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública para el año económico (del 1 de enero al 31 de diciembre), sino que proceden a regular materias cuya naturaleza y contenido corresponden al ámbito de las leyes comunes

u ordinarias. A juicio de este Tribunal, la inclusión de normas no presupuestarias, en una ley de presupuesto vulnera los arts. 121 incisos 1) y 11), 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política, así como el RAL. Esto porque se desborda la potestad legislativa especial (diferenciación entre las competencias previstas en el art. 121 incisos 1) y 11)). En efecto, aunque el presupuesto es una ley en sentido formal y material, la Constitución separa dos competencias legislativas de distinta naturaleza. Por un lado, la potestad ordinaria, que consagra la facultad para dictar, reformar, derogar e interpretar auténticamente las leyes comunes. Mientras que la potestad presupuestaria –art. 121 inciso 11) y arts. 176-180– se refiere a una competencia específica y restringida en aras de aprobar los ingresos probables y los gastos autorizados. A tales efectos, la Sala estima que utilizar esta vía especial para legislar sobre otras materias rebasa las específicas atribuciones constitucionales de la Asamblea Legislativa en materia presupuestaria. También es inconstitucional porque se evade el procedimiento ordinario de formación de la ley (arts. 123-128 y RAL).

Ahora bien, nótese que se trata de un precedente que tenía como finalidad distinguir normas generales de las normas propias de un presupuesto y hace la distinción solo desde el ángulo de la materia sobre la que versan. Posteriormente, la Sala ha precisado aún mejor la noción de norma atípica.

Las consideraciones de la Sala –recién aludidas– fueron reiteradas en la sentencia **n.°1993-4790**:

> "CUARTO: SOBRE LAS NORMAS ATIPICAS: **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.

QUINTO: En el caso particular bajo examen, es evidente que la autorización que se otorga en el artículo 22 impugnado, al Servicio Nacional de Electricidad para que otorgue concesiones válidas y eficaces para desarrollar plantas de generación y transmisión eléctrica, es una disposición ajena a la materia presupuestaria y a su aplicabilidad. Por tal razón el citado numeral constituye una norma de las llamadas atípicas y por lo tanto no puede figurar en el Presupuesto de la República, ya que con ello se rebasa la Competencia Legislativa específica que en materia presupuestaria ha establecido la Constitución Política. La materia que es regulada en dicha norma al no ser de carácter presupuestario, debió haber sido otorgada por la Asamblea Legislativa con sujeción a la facultad establecida en el artículo 121 inciso 1) de la Constitución Política, y no haberse incluido en la Ley de Presupuesto. En mérito de lo expuesto la anterior norma es inconstitucional y así debe declararse". (Lo destacado no es del original).

De nuevo, la Sala distingue entre normas atípicas y no atípicas en función de la materia. Luego se ocupa de distinguir si una norma denominada de ejecución presupuestaria lo es. Así, en lo relativo a eventuales controles impuestos al Poder Judicial mediante normas presupuestarias, es preciso citar la sentencia **n.°2002-11491** en la que este Tribunal advirtió que era inconstitucional atribuirle nuevas competencias a la CGR, concretamente realizar auditorías sobre la administración del fondo rotario del Poder Judicial:

> "XII.- Normas atípicas. El último motivo de la consulta se refiere a dos disposiciones contenidas en el Capítulo de normas de ejecución: la

primera, del artículo 8. Sección I de Autorizaciones, punto 3, referida al fondo rotatorio del Poder Judicial, en cuanto dispone que

(...) *la Contraloría General de la República, periódicamente y con intervalos máximos de seis meses efectuará una auditoría para evaluar la eficiencia con que se ha administrado dicho fondo y emitirá las recomendaciones que considere necesarias, a fin de garantizar su buen funcionamiento y el uso óptimo de los recursos públicos*

y, la segunda, en el artículo 10 de las mismas normas de ejecución, en la cual se establece que

Dentro del marco de contención del gasto público, así como del uso racional de los recursos pagados con cargo al Presupuesto de la República, autorízase a los Poderes de la República, a los órganos adscritos a éstos, al Tribunal Supremo de Elecciones, a movilizar horizontalmente de un órgano a otro, al personal regular e interinos en plazas vacantes necesario para el cumplimiento de sus funciones. Los funcionarios interinos nombrados en plazas vacantes conservarán para efectos de concurso la experiencia y las anualidades acumuladas. En todo caso, de acuerdo con la normativa que rige esta materia, se requerirá del consentimiento del servidor.

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.** (...)

En cuanto a la segunda, la autorización para la movilidad horizontal de personal aunque tiene que ver con la materia presupuestaria, no es, por su naturaleza, una norma de ejecución de presupuesto sino que regula que el Estado, como patrono único, contando con la anuencia de sus servidores, puede movilizarlos de un órgano a otro, conservando la experiencia y anualidades; su contenido es, pues, ajeno al Presupuesto y la Sala considera que su incorporación a éste es inconstitucional". (Lo destacado no es del original).

Más recientemente, en la sentencia **n.°2024-019539** este Tribunal Constitucional examinó la regularidad de una norma de ejecución presupuestaria contenida en el presupuesto del año 2020 que le impuso limitaciones al Poder Ejecutivo –

concretamente al Ministerio de Educación Pública– para emplear plazas vacantes. A tales efectos, esta Sala realizó las siguientes consideraciones:

> "V.- Sobre las Normas de Ejecución Presupuestaria Atípicas. Este Tribunal, en reiteradas ocasiones, se ha pronunciado en relación con este tema y ha indicado que se define, como normas atípicas, aquéllas que: "...resultan de la inclusión dentro del presupuesto de normas que no tienen ninguna relación con la materia de ejecución presupuestaria ..." (ver Sentencia Nº 1989-00121 de las 11:00 horas de 23 de noviembre de 1989). *"... 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..."* (ver Sentencia Nº 1993-004790 de las 8:54 horas de 30 de septiembre de 1993).
>
> Por su parte, este Tribunal también ha externado su criterio en el sentido de que, las únicas normas generales que pueden ser incluidas en las leyes de presupuesto, son las que pretendan introducir parámetros de su ejecución, esto es, las denominadas "normas de ejecución presupuestaria" (ver Sentencias Nº 1989-00121 de las 11:00 horas de 23 de noviembre de 1989 y Nº 1990-000690 de las 11:29 horas de 17 de enero de 1990, entre otras).
>
> Ahora bien, en lo que se refiere a las normas atípicas, se puede decir que la Sentencia de este Tribunal Nº 1989-00121 de las 11:00 horas de 23 de noviembre de 1989, es la base del argumento principal de las resoluciones posteriores; resolución en la que, además, se estableció lo siguiente: *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 [...] 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 [...]. No puede en consecuencia, el Poder Legislativo bajo la potestad presupuestaria que se apunta, regular materias de diferente naturaleza o contenido a esa especialidad".*
>
> Entonces, según lo ha señalado este Tribunal, en vista de que el contenido de estas normas es de materia ajena a la de presupuesto, cuando su

inclusión en las Leyes Presupuestarias ha sido atacada en esta jurisdicción, se han tenido como inconstitucionales; y, así se ha dicho:

"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" (ver Sentencia N° 1989-00121 de las 11:00 horas de 23 de noviembre de 1989).

"(...) que en tratándose de disposiciones promulgadas junto con un presupuesto ordinario o extraordinario -en forma de normas presupuestarias-, que no sean de esa materia, o que aún siéndolo modifiquen legislación ordinaria, por ese solo hecho devienen en inconstitucionales, habida cuenta de la previsión constitucional diversa para su promulgación" (ver Sentencia N° 1990-009128-de las 17:00 horas de 1 de febrero de 1990).

La Sala ha hecho una diferenciación importante a partir de lo dispuesto en el artículo 121, incisos 1, y 11, de la Constitución Política, al considerar que éstos distinguen entre dos diferentes modos y formas de legislar, según corresponda a la materia de que se trate:

a) El inciso 1, le 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";

b) El inciso 11, atribuye también, de manera exclusiva, al Poder Legislativo, la potestad de "Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República", entonces:

"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" (ver Sentencia N° 1989-00121 de las 11:00 horas de 23 de noviembre de 1989).

> De manera unívoca, la Sala ha venido considerando, por ejemplo, en Sentencia Nº 2019-024746 de las 10:30 horas de 12 de diciembre de 2019, entre otras, que el presupuesto de la República es una ley formal y material, pero especial por la materia que la constituye y por el procedimiento que ha de realizarse para su formación, por tanto, 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, por lo que, en consecuencia, no puede el Poder Legislativo -bajo la potestad presupuestaria-, regular materias de diferente naturaleza o contenido a esa especialidad** (ver, en este sentido, Sentencia Nº 1989-00121 de las 11:00 horas de 23 de noviembre de 1989); y, por ende, como se ha venido indicando, no es válido que incluya normas atípicas en leyes presupuestarias". (El destacado no es del original).

En este mismo precedente, la Sala determinó que obligar al Poder Ejecutivo a elaborar informes sobre plazas vacantes, prohibir su utilización, ordenar la eliminación de sus códigos presupuestarios y exigir el envío de un presupuesto extraordinario para rebajar esos montos y destinarlos al servicio de la deuda, constituía una norma atípica. Lo anterior, por cuanto pretendía regular el manejo, estatus y supresión de plazas, lo cual es materia propia del Servicio Civil y del empleo público (ley ordinaria), no de ejecución del gasto. Además de que imponía un "no hacer" al MEP respecto de recursos ya presupuestados, lo que excedía la temporalidad anual del presupuesto, proyectando sus efectos más allá del ejercicio económico. La Sala estableció que el diseño de ese mecanismo distorsionaba las competencias de la Asamblea Legislativa en perjuicio del Poder Ejecutivo:

> **"VI. - La norma de ejecución presupuestaria que está siendo impugnada, es una norma atípica.** En la Ley Nº 9791, *"Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2020"*, el artículo Nº 7, acá impugnado -norma original-, se denomina *"Normas de ejecución presupuestarias"*, y en su frase inicial indica:

"Artículo 7- NORMAS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIAS. Para ejecutar, controlar y evaluar lo dispuesto en los artículos anteriores se establecen las siguientes disposiciones: (...)".

Conforme se puede observar, se trata de una redacción característica de este tipo de normas que establecen los mecanismos para ejecutar lo que se ha aprobado en el presupuesto de la República.

Ahora bien, lo que definitivamente no se considera una norma de ejecución presupuestaria, es el contenido del inciso 12, siguiente, perteneciente a ese numeral 7, porque incluye una temática que no tiene ninguna relación con la materia de ejecución presupuestaria; es decir, no se trata de una norma general con la que se pretende introducir parámetros para la ejecución del presupuesto que se está autorizando en el contenido de esa ley y, por tanto, es una norma atípica en los términos en que lo ha definido este Tribunal, señalados supra. Sobre el particular, interesa destacar que la propia Procuraduría General ha manifestado en el informe a la Sala que efectivamente se trata de una norma atípica, al señalar:

"(...) este órgano asesor considera que la norma impugnada constituye una norma atípica, pues la Ley de presupuesto no resulta la herramienta adecuada para tratar de recomponer el tamaño del Estado y por esa vía reducir el gasto público. Al revisar el tenor literal del inciso 12, en la versión impugnada antes de su reforma por la Ley N.°9950, vemos que, a la prohibición genérica de crear nuevas plazas, se suma el impedimento de utilizar las plazas que hayan quedado vacantes en todo el sector público financiado por el presupuesto nacional, con escasas excepciones, una de las cuales es que sólo podrá ocuparse el 20% de las plazas asignadas al Ministerio de Educación Pública. Esto, le otorga la naturaleza de norma atípica, pues no se trata de una simple norma de ejecución presupuestaria".

En ese sentido, obsérvese que esta norma establece, en lo que interesa para efectos de la impugnación planteada, lo siguiente:

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.

Conforme se mencionó supra, la ley de presupuesto es una ley especial porque únicamente debe referirse a aspectos de ingresos probables y gastos autorizados de la administración pública durante el año económico al que se refiere, de manera tal que esa "especialidad" reside en la materia; igualmente, la finalidad u objetivo principal de un presupuesto, es la determinación del empleo o uso que se le debe dar a las sumas de dinero obtenidas en el Estado, ya sea por impuestos, servicios estatales, entre otros. Ahora bien, como se dijo, en una ley de presupuesto, se pueden incluir normas generales que se vinculen con los ingresos probables, así como también las que se refieran a los métodos a partir de los cuales se ejecutarán los recursos que se están presupuestando, y los gastos que se harán, según ese plan presupuestario.

Bajo esta perspectiva entonces, a partir de lo dispuesto por el artículo 8, inciso e, de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Nº 8131 de 18 de septiembre de 2001, las normas de ejecución presupuestaria son aquellas:

*"**e)** (...) que regulan exclusivamente la ejecución presupuestaria y que se aplicarán durante el ejercicio económico para el que dicho presupuesto esté vigente".*

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. (...) Así las cosas, el artículo 7, inciso 12, con esta primera reforma que se le hizo, continúa siendo una norma atípica pues, conforme se ha demostrado, su contenido desborda la materia presupuestaria en los siguientes términos:
a) Como se dijo supra, es atípica porque lo relativo a la eliminación de códigos de plazas vacantes y la no utilización de éstas, son materias diferentes a la ejecución presupuestaria pero están incluidas dentro de la citada Ley de Presupuesto, con los agravantes contenidos ahora en la reforma que se hizo mediante Ley Nº 9879.
Interesa resaltar que el tema de "manejo de plazas" en una norma de ejecución presupuestaria, ya fue analizado por este Tribunal en la Sentencia Nº 1992-04028 de las 9:27 horas de 22 de diciembre de 1992, en la que se consideró lo siguiente:
*"**I.-** Indica la Procuraduría General de la República que la norma impugnada sí tiene naturaleza presupuestaria, porque regula traslados de plazas y no puede negarse "el carácter presupuestario de la plaza en tanto objeto del gasto". **La Sala no lo entiende así, pues si bien una "plaza", esto es, un determinado puesto o cargo público tiene el carácter de***

presupuestario, *en tanto que la costumbre presupuestaria hace que la relación de puestos precisamente esté determinada por la propia Ley de Presupuesto, lo que hace ya a la materia del manejo de esas plazas, su status, la clasificación, etc., deja de tener esencia presupuestaria, para convertirse en materia propia del Servicio Civil,* ***pues de lo que se trata es de la regulación jurídica de la relación de empleo entre el servidor y la administración, no propiamente la ejecución del gasto que implica la existencia de su plaza.*** *De aceptarse la tesis de la Procuraduría no tendría sentido el Estatuto del Servicio Civil, ni la Ley de Salarios de la Administración Pública, ni otras, que precisamente vienen a establecer la normativa porque se rige la relación de empleo en el sector público centralizado. Para la Sala, pues, la materia regulada en la norma que se impugna, es ajena a la presupuestaria, y se le aplica la jurisprudencia que ya se ha establecido precedentemente, en especial desde la sentencia N° 121-89"* (los destacados no son del original).

Entonces, a partir de la cita anterior, se tiene que, si bien las plazas o puestos de trabajo en el sector público, tienen una *"esencia presupuestaria"* porque están contenidas en la Ley de Presupuesto como una relación de puestos en donde se incluye el nombre de la plaza, su clasificación, estatus, entre otros, y es en esa ley en donde se les asigna el contenido presupuestario con el que se va a pagar a las personas que las desempeñan, también es lo cierto que todo lo relativo al manejo y ejecución que se hace de esas "plazas" en la vida práctica como serían sus sustituciones, reasignaciones, revalorizaciones, entre otras potestades de la administración, tienen otras consecuencias más allá de ese carácter presupuestario, por lo que su regulación debe hacerse a través de modificaciones de la legislación ordinaria y no por medio de leyes de presupuesto como se ha hecho mediante la Ley N° 9791, y su reforma a través de Ley N° 9879, ambas impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad.

b) Se trata de una norma atípica porque ha sido adoptada siguiendo un trámite distinto del previsto por la Constitución Política, ya que se usó el procedimiento para la creación y aprobación de la Ley de Presupuesto, en este caso de la reforma, para la aprobación del *"Segundo Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2020 y Segunda Modificación Legislativa de la Ley 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2020"*, a pesar de que, en su contenido, se regula materia propia de la legislación ordinaria, como se dijo, lo relativo a

eliminación de códigos de plazas vacantes, la no utilización de éstas y su rebajo mediante ese presupuesto extraordinario de la República, a pesar de que se trata de materia que debe ser promulgada bajo un procedimiento de aprobación de la ley diferente. En consecuencia, no se observaron los límites propios que debe contener una norma de ejecución presupuestaria.

c) Es una norma atípica porque no se refiere al objeto de la Ley de Presupuesto en la que está incluida que es, básicamente, hacer una previsión de ingresos y disponer de los gastos de la República de manera extraordinaria, sino que, a través de ella, se le ordena al Ministerio de Educación Pública, un no hacer que consiste en eliminar códigos de plazas no utilizadas, en lugar de gastar los recursos en el uso de esas plazas, así como rebajar tales códigos, a pesar de que se trata de recursos que ya le fueron presupuestados en la ley original.

d) Es una norma que, por la materia ordinaria que regula, excede la temporalidad de las leyes de presupuesto que tienen vigencia de un año y, en este caso, como se indicó supra al señalar que se entraba a conocer la acción por el fondo en atención al principio de ultraactividad de la ley, debido al contenido de la norma impugnada y a que desplegó todos sus efectos durante el período en que estuvo vigente y más allá a pesar de sus reformas, existieron consecuencias como la afectación al servicio público que brinda el Ministerio de Educación Pública -objeto de la acción de inconstitucionalidad- por la prohibición e imposibilidad de utilizar las plazas vacantes existentes, por la orden de eliminar los códigos de tales plazas y además de rebajarlos del presupuesto de la República en los términos en que lo señaló esa Ley Nº 9791 y su posterior reforma mediante esta Ley Nº 9879. En este punto, no se puede olvidar que las normas de ejecución presupuestaria tienen un alcance limitado de acción en el tiempo pues sólo puede comprender el período presupuestario del año económico correspondiente; en consecuencia, la norma es atípica también porque no se debe pretender, contener y alcanzar la eficiencia en el gasto público por medio de las normas de ejecución presupuestaria que tienen un alcance limitado, tanto en el tiempo como en el universo del aparato estatal. Además de ello, debe recordarse que la emisión de normas de carácter presupuestario, posee otros límites como es la no afectación a la posibilidad de ejercicio de las competencias asignadas a la institución correspondiente, en este caso, el Ministerio de Educación Pública.

e) Es norma atípica porque, a pesar de que la formulación del presupuesto es competencia del Poder Ejecutivo, se trata de un numeral que, según lo

indica la parte accionante, fue introducido por el legislador posteriormente, yendo más allá del proyecto de normas presupuestarias que envió el Poder Ejecutivo.

f) Es una norma atípica que establece una irrupción de competencias del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo al establecer a través de ella, la obligación de elaborar una lista de plazas vacantes que no podrán ser usadas y cuyos contenidos presupuestarios deberían ser eliminados del uso original para el que fueron creados e incorporados en un presupuesto extraordinario para destinar esos recursos a otras actividades diferentes a las que son competencia propia del Ministerio de Educación Pública. En este caso, es evidente que se obligó al Poder Ejecutivo a enviar un presupuesto extraordinario, indicándole un plazo, fijándole un contenido específico que consistía en la eliminación de códigos presupuestarios así como la reducción presupuestaria correspondiente, con la obligatoriedad además de tomar esos recursos y destinarlos al pago del servicio de la deuda.

Así las cosas, aún cuando la Ley de Presupuesto bajo estudio y su reforma, no podía modificar la legislación ordinaria, en el caso concreto se observa que, al menos, la norma impugnada -artículo 7, inciso 12,- tanto en su versión original como en su primera reforma, al no permitir la utilización de las plazas vacantes existentes al momento en que entró en vigor y al contemplar la rebaja y eliminación del respectivo contenido presupuestario y código de plaza, se está refiriendo a temas que debieron ser regulados a través de la legislación ordinaria y no como temática de ejecución presupuestaria, por tanto, resulta ser inconstitucional en los términos en que lo ha analizado este Tribunal en anteriores ocasiones, a partir de la sentencia Nº 1989-00121". (Lo destacado no es del original).

Ese precedente da pie para hacer otra distinción: no toda norma referida a la materia presupuestaria es una norma propia de una ley del presupuesto. Como es sabido, el ordenamiento jurídico costarricense contiene muchas leyes referidas a esta materia que han sido emitidas por el legislador ordinario. Por ejemplo, Ley N.° 8131 (Administración Financiera y Presupuestos Públicos), Ley N.° 7428 (Orgánica de la CGR). Ley N.° 6955 (Equilibrio Financiero del Sector Público), Ley N.° 9524 (Control Presupuestario de Órganos Desconcentrados), Ley N.° 9635 Título IV

(Responsabilidad Fiscal) y Ley N.° 10386, Ley N.° 9371 y reforma Ley N.° 9925 (Eficiencia en Recursos Públicos), Ley N.° 10495 (Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público), Ley N.° 10524 (Fortalecimiento de la Gestión de la Deuda Pública), Ley N.° 10441 (Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP), Ley N.° 7794 (Código Municipal, Título IV), Ley N.° 5525 (Planificación Nacional), Ley N.° 8292 (Control Interno) y Ley N.° 6227 (LGAP) (estas tres últimas vigentes en sus ámbitos de planificación presupuestaria, control y régimen administrativo). Entonces, como bien ha dicho la Sala, no corresponde que en una ley de presupuesto se modifique legislación ordinaria referida a la materia presupuestaria. Para lo que aquí se examina es particularmente interesante la opinión consultiva **n.°2025-000470** en el que la mayoría de la Sala advirtió, tanto como en el precedente que allí se recoge, que la inclusión de normas atípicas era un vicio de procedimiento:

> "**p) Norma 25**: El numeral que se consulta dice lo siguiente:
> "25. El Ministerio de Hacienda deberá incorporar los recursos de los créditos externos que sean aprobados por la Asamblea Legislativa, a más tardar dos meses después de la entrada en vigencia de sus respectivas leyes, con el propósito de dar cumplimiento al principio de universalidad e integridad. Para acreditar el cumplimiento se deberá remitir a la Asamblea Legislativa, en la exposición de motivos de los presupuestos extraordinarios que se presenten, un análisis de los recursos de los créditos externos aprobados, incorporados y los pendientes de serlo, correspondientes a ejercicios anteriores, junto con su respectiva justificación"
> Manifiestan quienes consultan:
> "Se consulta la constitucionalidad de la norma de ejecución presupuestaria 25, por ser una norma atípica de ejecución, en el tanto viola las facultades exclusivas y excluyentes en materia presupuestaria del Poder Ejecutivo, dados por los artículos 140.14 y 177 constitucionales; en el tanto **una norma de ejecución presupuestaria no puede obligar al Poder Ejecutivo a presentar presupuestos extraordinarios,** pues la competencias (sic) de elaboración, iniciativa y ejecución del presupuestaria

(sic) son exclusivas y excluyentes del Poder Ejecutivo, de acuerdo a las resoluciones 1851-2016 y 11172-2020 de este tribunal."

En primer término, utilizando como punto de partida la premisa de constitucionalidad de las personas consultantes sobre el tipo de disposición que puede incluirse en las normas de ejecución presupuestaria, concluye la Sala -por mayoría- que, en este caso, sí se transgrede la Constitución. La **norma no se delimita temporalmente**, a diferencia de otras reglas que han sido examinadas aquí, por lo que su contenido **se aleja de la simple ejecución presupuestaria**, **configurándose un vicio de constitucionalidad de índole procedimental**. Esto, a partir de los aspectos ampliamente desarrollados por la Sala sobre el tema de las normas atípicas presupuestarias, ejemplo de lo cual es la resolución que se cita a continuación:

> *"VI. SOBRE LA ATIPICIDAD DE LAS DISPOSICIONES CUESTIONADAS. Ahora bien, la ley N°3859 "Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad" crea la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, como órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, como instrumento básico de desarrollo, encargada de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país, para lograr su participación activa y consciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social –(...) Sobre las indicadas organizaciones la citada ley confiere una serie de potestades específicas a DINADECO, constituyendo el marco jurídico de base que modula y precisa las competencias que esa unidad administrativa ostenta respecto de esos modelos de organización comunal. Se trata una norma de naturaleza ordinaria que confiere potestades de imperio atinentes al ejercicio de la función administrativa activa.* ***De esa manera, es claro para esta Cámara que la modificación, supresión o ampliación de competencias o potestades de DINADECO, dice de aspectos que solamente pueden ser regulados mediante las denominadas leyes ordinarias****, cuya finalidad sea, precisamente, establecer cuestiones asociadas al giro funcional activo y regular de esa institución pública. En ese orden, la ley ordinaria (sustancial) podría establecer cuestiones asociadas al régimen económico del ente, como es el caso de fuentes de financiamiento (inter presupuestaria o de naturaleza tributaria o fiscal), esquemas de costeo hacia las asociaciones de desarrollo, o régimen de gasto.* **Por ende, dichos aspectos normativos solamente**

podrían ser modificados o reformados por una ley sustantiva de igual naturaleza ordinaria. *Por contraste, es evidente que la ley de presupuesto se limita a establecer el régimen de ingresos probables y egresos autorizados del Estado, y con ello, en este segundo ámbito, el conjunto de cuentas específicas de direccionamiento de gastos, sea, el detalle cualitativo y cuantitativo de los egresos autorizados. Sin embargo, esa regulación no puede constituirse en un medio legítimo para la creación, alteración, modificación o supresión de entes públicos y sus potestades y competencias, pues tal cuestión es propia de una ley ordinaria, cuya finalidad es muy diversa a la definición de ingreso-gasto que particulariza al presupuesto, como instrumento de planificación financiera.*

Por ello, ***las normas cuestionadas, implican la modificación del régimen legal de competencias concretas que se encuentran reguladas en la ley ordinaria*** *y que impactan en las relaciones para con las municipalidades, fundaciones, instituciones educativas y otro tipo de organizaciones benéficas de naturaleza privada. En efecto, el contenido de las disposiciones del artículo 7 de la Ley 10103, por sus efectos, rebasan y modifican el ámbito de competencias y potestades que la Ley 3859 configuró para DINADECO,* ***lo que, se insiste, deviene en un contenido atípico para leyes de aprobación presupuestaria****. (...) En definitiva, se trata de funciones que no están previstas en la Ley de DINADECO y que pretenden insertarse en una ley cuyo objeto es la regulación de los ingresos y egresos del Estado. Por el contrario, la única potestad de fiscalización que se otorga a DINADECO está referida puntualmente a las Asociaciones de Desarrollo, según lo dispuesto en los artículos 25, 32 y 35 de su ley de creación.*

Por otra parte, la Ley N°9829, "Ley de impuesto del cinco por ciento (5%) sobre la venta y el autoconsumo de cemento, producido en el territorio nacional o importado, para el consumo nacional" regula exhaustivamente el modo en que deben manejarse los fondos provenientes del impuesto que ahí se establece, por lo que, si se pretendiera modificar tales disposiciones legales, ello tendría que hacerse por vía de ley ordinaria. El artículo 14 de la Ley N°9829 no deja dudas al respecto, cuando establece:

(...)

Esta Sala ya declaró la inconstitucionalidad de una norma atípica de presupuesto, consistente, como en el caso que ahora se analiza, en la

previsión de transferencias, sentencia N°2006-013928 de las 14:46 horas del 20 de setiembre de 2006, que dispuso:
"IV.- En el caso de la disposición concretamente cuestionada en este asunto y que se transcribió supra, de su simple lectura se desprende -a contrario sensu- que a las instituciones beneficiarias de las transferencias presupuestarias establecidas en el registro contable 1.1.1.1.210.000.574-00 (códigos presupuestarios 60103 001 1310 3431 208, 60103 001 1310 3431 210, 60103 001 1310 3431 212, 60103 001 1310 3431 214, 60103 001 1310 NFP01 60103 001 1310 3431 220), no se les debe aplicar los límites de gasto aprobados por la Autoridad Presupuestaria para el 2006 cuando se trate de invertir recursos propios de la institución o provenientes de un superávit, o se trate de erogaciones originadas en la aplicación de leyes específicas, que -como bien lo señala la Procuraduría General de la República- necesariamente comprenderían aquellas por medio de las cuales esos colegios universitarios hayan sido creados, señalados sus fines y atribuciones, establecidas sus fuentes de financiamiento, etc. Es cierto que esta Sala no ha apreciado irregularidad alguna en el hecho de que las diversas leyes de presupuesto señalen partidas específicas como a las que se refiere el registro contable citado al inicio de la disposición cuestionada, ya que constituyen precisamente renglones del gasto público, corriente o de capital, según se destinen a la adquisición de bienes y servicios de consumo o de capital. En los términos dichos, esos rubros constituyen normas típicamente presupuestarias y por ende no contravienen el sistema presupuestario regulado por nuestra Ley Fundamental, como lo ha dicho la Sala Constitucional –entre otras- en la sentencia número 5742-94 de las 14:54 horas del 4 de octubre de 1994. Sin embargo, ***está claro que el legislador ha ido en este caso más allá*** *de disponer de partidas presupuestarias para los colegios universitarios en cuestión, o de regular los detalles relativos a la ejecución de esas transferencias (todo lo cual, se insiste, es perfectamente legítimo),* ***para regular más bien lo relativo a los controles de gasto cuya fuente sean incluso los recursos que generen ellos mismos o bien la atención de las obligaciones fijadas en sus leyes*** *especiales. En ese tanto,* ***dicha pretensión indudablemente escapa la órbita de la materia presupuestaria para invadir aquella que es más bien propia de la legislación ordinaria, infringiendo la especialidad de la primera y la especificidad del procedimiento que le ha asignado la***

Constitución. Y en la medida en que por vía de ese expediente se pretende además establecer restricciones al ejercicio de las competencias propias de la Autoridad Presupuestaria (lo cual es también materia de legislación ordinaria), entorpeciendo así el poder de dirección que el Poder Ejecutivo debe poder ejercer globalmente sobre el comportamiento del gasto y el endeudamiento públicos, se concluye que, efectivamente, estamos ante una extralimitación manifiesta de las atribuciones legislativas en materia de presupuestos, de adonde no cabe más que estimar la demanda planteada."

Al igual que se resolvió en el precedente citado, ***las previsiones presupuestarios cuestionadas, vulneran la Constitución Política, porque el desarrollo de las tareas que implica la canalización y fiscalización de los recursos que se asignan en los renglones presupuestarios impugnados, invaden el campo de ley ordinaria****, que dispuso en forma expresa que la Tesorería Nacional es el órgano con la responsabilidad de girar esos recursos a las entidades beneficiarias, obligación que no puede ser desconocida y alterada mediante una distribución de competencias diferente en las normas presupuestarias.* ***Así, aunque las partidas y subpartidas que aquí se impugnan en estricto sentido tienen naturaleza de norma presupuestaria, el vicio se configura en razón de que, no sólo se alteran otras disposiciones presentes en la ley ordinaria****, establecidas en los artículos 11 y 14 de la Ley N°9829, sino que tal alteración incide, además, en la esfera competencial de DINADECO, porque a partir de una norma presupuestaria, la Dirección deviene competente para ejercer funciones de fiscalización de la ejecución de transferencias a organizaciones públicas o privadas, competencia que no está prevista en su Ley de creación, N. 3859, como se explicó. Por la forma en que se resuelve la acción, la Sala omite pronunciarse respecto al alegado quebranto al numeral 50 de la Constitución Política, por innecesario.*

VII.- CONCLUSIÓN. Por las consideraciones previas, la Sala estima que las partidas contenidas en artículo 2, de la "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2022" infringen los artículos 105, 121 incisos 1) y 11), así como 123 a 128, 117 y 180 de la Constitución Política, en cuanto su contenido es ajeno a la materia presupuestaria, ya que se le asignan competencias a la Dirección Nacional de Desarrollo de la

Comunidad que la Ley ordinaria le otorga expresamente a la Tesorería Nacional. En ese orden de ideas, las disposiciones cuestionadas son inconstitucionales por desvirtuar la naturaleza jurídica de la ley de presupuesto, y en consecuencia, la acción debe ser estimada, con sus consecuencias." (resolución No. 2023018253 de las 9:30 horas del 26 de julio de 2023)

En este caso, cabe notar que la disposición se redacta de una forma temporalmente abierta, configurando una obligación permanente, cuyo propósito claramente excede el de normar la ejecución del presupuesto de la República del año 2025.

Pero, además, debe tomarse en consideración que el numeral 177 de la Constitución Política estatuye: (...)

La norma constitucional, como bien lo indican las diputaciones consultantes, confirma las atribuciones propias del Poder Ejecutivo de preparación de los presupuestos, en caso de aprobarse créditos externos. La norma 25 analizada, sin ningún asidero constitucional, lo obliga a incorporar los respectivos recursos en un plazo máximo de dos meses, con posterioridad a la entrada en vigencia de la correspondiente ley de aprobación, por lo que, en ese sentido, se evacua la consulta concluyendo -por mayoría- en su inconstitucionalidad. (...)

Por mayoría, se evacua la consulta respecto de la norma de ejecución presupuestaria número 25 en el sentido de que incurre en un vicio de inconstitucionalidad **en cuanto al procedimiento, por cuanto su contenido excede la materia propia de la ejecución presupuestaria e infringe el numeral 177 de la Constitución Política**". (El destacado no es del original).

De la jurisprudencia reseñada se desprende que, para determinar si una norma incluida en una ley de presupuesto es atípica, debe examinarse, entre otros aspectos: si regula directamente la ejecución de ingresos o gastos autorizados para el ejercicio anual; si mantiene un carácter instrumental y temporal; si crea, modifica o suprime competencias previstas en legislación ordinaria; si altera el régimen jurídico sustantivo de una materia, como empleo público, organización administrativa o potestades institucionales; si somete la ejecución a autorizaciones políticas o administrativas no previstas en el procedimiento presupuestario constitucional; y si sus efectos interfieren con el ejercicio de competencias constitucionalmente

atribuidas a otro órgano o poder. De manera que para que una norma sea propia de una ley de presupuesto –esto es, que no sea atípica no basta que sea una norma relativa a la materia presupuestaria, ni que se autodenomine –o en verdad lo sea– una norma de ejecución presupuestaria.

Asimismo, conforme a los criterios expuestos, **es posible advertir que la atipicidad presupuestaria constituye, en primer término, un vicio de procedimiento: el legislador utiliza el trámite especial previsto para la aprobación del presupuesto con el fin de regular materias que deben someterse al procedimiento legislativo ordinario**. Ese vicio implica un exceso en el ejercicio de la competencia presupuestaria, pues la Asamblea Legislativa actúa fuera del ámbito material específico habilitado por los arts. 121 inciso 11) y 176 a 180 de la Constitución Política.

D. Sobre la definición de las normas de ejecución presupuestaria

El art. 8 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos dispone cuál ha de ser el contenido de los presupuestos y define qué ha de entenderse por normas de ejecución presupuestaria:

> Art. 8.- Contenido de los presupuestos
> Los presupuestos considerarán como mínimo:
> a) El presupuesto de ingresos, que comprenderá los generados por la recaudación de tributos, la prestación y venta de bienes y servicios, las transferencias, donaciones y otros, así como las fuentes de financiamiento, internas o externas.
> b) El presupuesto de gastos, que comprenderá todos los egresos previstos para cumplir los objetivos y las metas.
> c) La programación de actividades y metas esperadas para el período, según el nivel de detalle definido en el reglamento.
> d) Los requerimientos de recursos humanos, según el detalle que se establezca en el reglamento respectivo.
> e) **Las normas que regulen exclusivamente la ejecución presupuestaria**, las cuales se aplicarán durante el ejercicio económico

para el que dicho presupuesto esté vigente. (Lo destacado no es del original).

Las normas de ejecución presupuestaria –conforme a la anterior disposición y los precedentes ya citados– son aquellas disposiciones generales incluidas válidamente en una ley de presupuesto cuyo objeto exclusivo es regular los métodos, parámetros y mecanismos operativos para la ejecución, el control y la evaluación de los ingresos probables y los gastos autorizados durante el ejercicio económico anual correspondiente, **sin invadir materias propias de la legislación ordinaria ni alterar las competencias constitucionales de los órganos e instituciones públicas**. Si la norma pretende regular el fondo de una materia sustantiva (como el régimen de empleo público, creación de plazas o supresión de códigos, crea competencias no especificadas en leyes ordinarias), excede el año presupuestario o condiciona a los poderes públicos más allá del control del gasto autorizado, pierde su naturaleza instrumental y deviene inconstitucional por vicio de competencia y del procedimiento legislativo.

En consecuencia, las normas de ejecución que cabe incluir en una ley de presupuesto deben mantener un carácter estrictamente instrumental, operativo y temporal respecto de los ingresos y gastos autorizados para el ejercicio correspondiente. Pueden ordenar su ejecución, control y evaluación, pero no crear o modificar competencias sustantivas, alterar legislación ordinaria, o someter el ejercicio de atribuciones constitucionales a autorizaciones externas no previstas en el ordenamiento.

De manera que una norma de ejecución presupuestaria (o una que así se le denomine) puede ser atípica y una norma atípica puede o no ser una norma de ejecución presupuestaria.

E. Sobre el criterio técnico de la CGR

Además de las manifestaciones realizadas en la comparecencia oral que se llevó a cabo ante la comisión dictaminadora (citadas *supra*), es preciso hacer referencia al informe técnico emitido por la CGR a propósito del análisis realizado al proyecto de presupuesto para el año 2027 (Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2027). En ese documento se advirtió que las normas de ejecución presupuestaria acá consultadas podrían ser inconstitucionales. Si bien dicho criterio no es vinculante ni parámetro de constitucionalidad, sí constituye una guía técnica e imparcial para valorar los alegatos de la parte consultante. Las valoraciones preliminares de dicho informe dicen lo siguiente:

> "El Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio económico 2027 incorpora cinco normas de ejecución (las normas 8, 9, 10, 11 y 12) que resultan improcedentes al amparo de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, la técnica presupuestaria y la normativa presupuestaria vigente. Entre las medidas propuestas se contempla el bloqueo previo de ¢29.844 millones en partidas del Poder Judicial, la prohibición de realizar traslados de recursos entre subpartidas sin la aprobación de presupuestos extraordinarios en la Asamblea Legislativa, y el condicionamiento del uso de plazas vacantes o del pago de compensaciones salariales a la realización de estudios técnico-económicos ratificados o justificados por la Contraloría y posteriormente aprobados por la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Público -que actualmente no participa del proceso presupuestario- y el plenario legislativo.
> En criterio de la Contraloría General, a partir de lo indicado por la Sala, este tipo de normas exceden el trámite de la ley de presupuesto que utiliza un procedimiento especial y expedito circunscrito de manera exclusiva a la autorización anual de ingresos y gastos por cuanto por el fondo requieren de un trámite de ley ordinaria que prevé un proceso de amplia discusión y consulta. Además, condicionar el uso de recursos en la fase de aprobación presenta un vicio de constitucionalidad pues desvirtúa la autorización máxima del gasto que debe darse en un solo momento (arts. 176 y 177 constitucional) convirtiendo el monto de gasto previamente autorizado en un límite incierto, generando inseguridad jurídica que no permite iniciar, entre otros, los procesos de contratación y, en general, la ejecución presupuestaria.

Jurisprudencia de la Sala Constitucional también ha señalado que la materia de empleo y la reorganización administrativa deben regularse mediante el procedimiento de ley ordinaria y no por medio de normas presupuestarias. Asimismo se contraviene el art. 45 de la Ley 8131 al exigir que modificaciones se realicen mediante ley de presupuesto extraordinario únicamente para dos entidades cuando para las restantes se hace por decreto ejecutivo, obstaculizando así la gestión económica, eficiente y eficaz de los recursos y provocando la desaplicación parcial de una norma vigente.

Con respecto a las funciones que se asignan al Órgano Contralor en las normas 11 y 12, estas desnaturalizan el diseño del control previsto constitucionalmente relativo a la independencia de la Contraloría para definir el alcance de la fiscalización bajo criterios estrictamente técnicos y legales. Asignar tareas operativas a la CGR en normas presupuestarias es inconstitucional y vulnera la independencia funcional que se le ha otorgado a nivel constitucional. En relación con esto, la Sala Constitucional en resolución n.°11491-2002 –que evacúa una consulta de constitucionalidad por parte de la Asamblea Legislativa– declaró contrario a la Constitución la asignación de competencias o atribuciones de carácter sustancial –en lo relativo a la función administrativa de control o fiscalización– a la CGR, ya que deben ser objeto de una ley en sentido material y formal y no de una norma presupuestaria.

En síntesis, la poca vinculación entre el proyecto de presupuesto 2027 y el PNDIP 2027-2030, las debilidades relevantes en el cumplimiento de los principios presupuestarios y la incorporación de normas de ejecución no compatibles con el proceso presupuestario definido a nivel constitucional y que contrarían los principios de economía, eficiencia y eficacia en la gestión presupuestaria, evidencian importantes debilidades en la formulación que no contribuyen para que el presupuesto pueda constituirse en una herramienta adecuada para la toma de decisiones y un instrumento que permita la evaluación de las políticas públicas y fortalezca la rendición de cuentas.

En conclusión, el proyecto de ley de presupuesto para 2027 evidencia un panorama fiscal desfavorable, dada la caída estimada en la carga tributaria y los altos niveles de endeudamiento que ubicarían la razón deuda/PIB en un 65,5%, con un aumento que no solo responde al déficit implícito en el presupuesto, sino también en parte a las reservas de liquidez. Por otro lado, se observa que la contención del gasto primario no logra compensar la caída de los ingresos corrientes, lo que profundiza el resultado fiscal

deficitario. El estancamiento de dicho gasto, debido a faltantes presupuestarios, genera; por consecuencia, menores asignaciones, lo cual habrá de incidir en los sectores vulnerables y también en la operatividad institucional. Asimismo, la escasa vinculación entre el proyecto de presupuesto 2027 y el PNDIP 2027-2030, las debilidades relevantes en el cumplimiento de los principios presupuestarios y la inclusión de normas de ejecución que no son compatibles con el proceso presupuestario definido constitucionalmente y contrarían los principios de economía, eficiencia y eficacia alejan al presupuesto de ser un instrumento adecuado para la toma de decisiones y dificultan la evaluación del cumplimiento de las políticas públicas".

Posteriormente, el informe de la CGR detalla en el contenido de las normas de ejecución presupuestaria, sus posibles inconstitucionalidades y los efectos sobre la autonomía presupuestaria del Poder Judicial. Al respecto, el informe dice lo siguiente:

"El proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2027 incluye cuatro normas que restringen o condicionan la ejecución de partidas de gasto del Poder Judicial y de la Defensoría de los Habitantes de la República.

La norma 9 del proyecto propone bloquear, parcial o totalmente, la ejecución de 313 de los 543 renglones del presupuesto de gastos del Poder Judicial, por un monto global de ¢29.844 millones (equivalente al 5,6% del presupuesto total de ¢530.973 millones asignado al Poder Judicial), hasta que se cumplan ciertas condiciones. En el período 2022-2025 el porcentaje de ejecución del presupuesto total del Poder Judicial con respecto a la autorización otorgada en la ley de presupuesto inicial osciló entre un 95,1% (en 2023) y un 97,0% (en 2024), con un promedio del 96,1% en el cuatrienio. Para el mismo período, el porcentaje de ejecución de los rubros de gasto cuyo uso estaría sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones según el proyecto de presupuesto 2027, se ubicó entre un 71,6% (en 2023) y un 82,1% (en 2024), con un promedio del 75,5% en el cuatrienio. (...)

Las normas que se incluyen en un presupuesto deben regular exclusivamente la ejecución presupuestaria durante el ejercicio económico. Estas son aprobadas por el legislador presupuestario que cuenta con una facultad otorgada exclusivamente para la autorización anual de ingresos y gastos mediante un trámite especial y expedito. El trámite ordinario se utiliza para leyes con un rige indefinido, salvo

transitorios o disposiciones especiales, y prevé una amplia discusión tanto en las respectivas Comisiones como en el Plenario Legislativo.
El proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2027 incluye cinco normas no compatibles con el proceso presupuestario definido a nivel constitucional, que contrarían los principios de economía, eficiencia y eficacia en la gestión presupuestaria y, por ende, en el uso de los recursos públicos, recogidos en los artículos 3 y 5 de la LAFRPP, condicionando de forma improcedente la ejecución de partidas de gasto del Poder Judicial y de la Defensoría de los Habitantes de la República.
La forma en que se asignan funciones al Órgano Contralor y el fondo de las normas 11 y 12, desnaturalizan el diseño del control previsto en la Constitución Política.

Normas de ejecución en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2027

Las condiciones que esta norma está señalando desde la fase de aprobación para efectos de eliminar el bloqueo, son las siguientes: 1) Presentación de estados financieros auditados del año 2026 del Fideicomiso Inmobiliario Poder Judicial 2015 ante la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, 2) Cumplimiento certificado por la CGR de todas las disposiciones de auditorías referentes a la ejecución de infraestructura inmobiliaria del Poder Judicial, 3) Cumplimiento certificado por la CGR de todas las disposiciones de auditorías referentes a la ejecución de recursos del programa 926-Dirección y administración, del Poder Judicial, y 4) Conocimiento y aprobación, por parte de la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, de estas condiciones; además, que esta Comisión informe de esto al Plenario para su aprobación (la del Plenario), y este último informe al Ministerio de Hacienda para que se proceda a la liberación presupuestaria.
Así, en el programa 926-Dirección y administración, el presupuesto de gastos quedaría bloqueado en un 15,6%; en el programa 928- Servicio de investigación judicial, en un 6,8%; en el programa 950-Servicio de atención y protección de víctimas y testigos, en un 2,9%, en el programa 927-Servicio jurisdiccional, en un 1,9%; en el programa 930-Servicio defensa pública, en un 1,8%; y en el programa 929-Servicio ejercicio de la acción penal pública, en un 0,9%. No se bloquean subpartidas de gasto del programa 951-Administración del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Por partida, el presupuesto asignado quedaría bloqueado en un 62,0% en la partida 5-Bienes duraderos (principalmente Edificios, Bienes intangibles y Equipo de cómputo), un 20,4% en la partida 2-Materiales y suministros, un 19,2% en la partida 1-Servicios y un 5,1% en

la partida 9-Cuentas especiales. No quedarían bloqueadas subpartidas de gasto de las partidas 0-Remuneraciones, 6-Transferencias corrientes ni 7-Transferencias de capital.

La norma 10 propone que en los programas 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 Poder Judicial y en el programa 808-Defensoría de los Habitantes de la República (único programa de la DHR), no se puedan realizar traslados de recursos entre las subpartidas de las partidas 0, 1, 2, 5, 6, 7 y 9, y que cualquier movimiento entre cualquier subpartida de dichos títulos requerirá de presupuesto extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa.

Por su parte, las normas 11 y 12 establecen condiciones para que el Poder Judicial pueda realizar ciertos pagos asociados a salarios y para que ese Poder y la DHR puedan utilizar plazas vacantes, condiciones que incluyen la participación de la CGR y de la Asamblea Legislativa.

En particular, la norma 11 propone que el programa 926-Dirección y administración del Poder Judicial, no pague compensación de administración a ninguna escala salarial de la judicatura en dicho programa mientras no se cumplan las siguientes condiciones: 1) Análisis costo-beneficio del trabajo administrativo en contraposición al trabajo jurisdiccional de dicho programa, ratificado por la CGR, 2) Conocimiento de dicho informe en la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, previo a aprobación por parte del Plenario, y 3) Aprobación del informe por parte del Plenario.

Por su parte, la norma 12 establece condiciones a efectos de que se puedan utilizar plazas vacantes en los programas 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 Poder Judicial (programas que en su conjunto representan el 99,5% del presupuesto total del Poder Judicial) y en el programa 808-Defensoría de los Habitantes de la República (único programa de la DHR). Tales condiciones consisten en un estudio previo de costo-beneficio justificado mediante estudio técnico de la CGR y conocido por Corte Plena. Se indica, además, que dicho estudio técnico deberá ser actualizado trimestralmente, autorizando las plazas que queden vacantes durante dicho período, y que la Corte Plena lo enviará a la Comisión para el Control del Ingreso y el

Gasto Públicos para su aprobación final, siendo omisos en referirse de manera concreta al caso de la DHR. (...)
La forma en que se asignan funciones al Órgano Contralor y el fondo de las normas 11 y 12, desnaturalizan el diseño del control previsto constitucionalmente relativo a la independencia del Órgano Contralor para definir el alcance de la fiscalización bajo criterios estrictamente técnicos y legales.
En relación con las normas 11 y 12, que asignan funciones a la CGR, la Sala Constitucional en resolución n.°11491-2002 –que evacúa una consulta de constitucionalidad por parte de la Asamblea Legislativa– declaró contrario a la Constitución la asignación de competencias o atribuciones de carácter sustancial –en lo relativo a la función administrativa de control o fiscalización- a la CGR, ya que deben ser objeto de una ley en sentido material y formal y no de una norma presupuestaria. Particularmente en esa ocasión se había asignado a la Contraloría la función de realizar una auditoría periódica para evaluar la eficiencia con que se había administrado el fondo rotatorio del Poder Judicial y que emitiera las recomendaciones que considerara necesarias.
Estas normas son contrarias al texto constitucional y a la línea sostenida por el propio Tribunal Constitucional al desnaturalizar la función fiscalizadora de la CGR y vulnerar su garantía de independencia. Al imponer la obligación de ratificar estudios de costo beneficio se desplaza el control externo hacia una revisión de oportunidad y conveniencia que corresponde al ámbito de la administración activa. Además, pretender que la CGR "ratifique" actos administrativos en materia de empleo público (como los análisis de costo beneficio para el pago mismo de una compensación salarial o el uso de plazas vacantes) desplaza el control externo hacia un tema de coadministración, al pretender que la CGR valide actos administrativos. Finalmente, la fijación de materias específicas sobre las cuales fiscalizar y la imposición de una periodicidad para ello, resulta contraria a la garantía de independencia para el ejercicio de las funciones de fiscalización superior a cargo de esa CGR. (...)
En ese sentido, dichas normas deberían ser suprimidas por tratarse no sólo de funciones ajenas a las competencias propias de la Contraloría General, sino porque se incluyen mediante normas de presupuesto que resultan por completo atípicas, sumando así un reparo constitucional adicional al ya comentado.
En conclusión, el propósito de las normas de ejecución presupuestaria como herramienta operativa es guiar y encauzar la tramitación,

administración y ejecución de las partidas de gasto autorizadas para el correspondiente ejercicio económico, todo en aras de una gestión eficiente. Su finalidad es de carácter instrumental y temporal (anual) y no pueden ser utilizadas para condicionar la ejecución de los gastos aprobados al punto que se conviertan en una improbación parcial del presupuesto. Por lo tanto, considera esta Contraloría que las normas 8, 9, 10, 11 y 12 resultan improcedentes al amparo de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, la técnica presupuestaria y la normativa presupuestaria vigente.

Las normas 9, 11 y 12 establecen un condicionamiento para la ejecución de recursos del Poder Judicial no compatible con el proceso presupuestario definido a nivel constitucional.

La CGR advierte que tales condiciones contrarían el texto del artículo 176 de la Constitución Política, que dice que "...el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública," ya que estos condicionamientos hacen que no se esté frente a gastos 'autorizados' en términos de lo establecido por el citado artículo 176, sino ante autorizaciones inciertas por estar 'condicionadas' afectando la fase de ejecución. La normativa prevé únicamente una autorización máxima del gasto aprobada por el Poder Legislativo y posteriormente en la fase de ejecución una programación financiera de ese gasto por parte de cada Poder, pero ya sujeta al límite máximo autorizado, y no una intervención constante de la Asamblea Legislativa. No incluye paso adicional para la liberación de los recursos mediante otras autorizaciones realizadas por un órgano distinto como lo es la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Público que de conformidad con el Reglamento de la Asamblea Legislativa no interviene actualmente en el procedimiento presupuestario. Así, el condicionamiento propuesto en las normas hace que el límite máximo según lo dicta la Constitución quede indeterminado, por lo que no se cumple con la certidumbre y transparencia que exige el proceso presupuestario. (...)

La aprobación presupuestaria se da en un sólo momento y no de manera diferida durante el año, lo que además de no estar así previsto genera inseguridad jurídica, siendo de orden constitucional y no sólo legal.

Asimismo, las condiciones establecidas en su diseño podrían exceder el periodo presupuestario, en contraposición al alcance temporal de las normas de ejecución. Lo anterior por cuanto refieren a la realización de estudios, ratificaciones, actualizaciones trimestrales, conocimiento en comisión y posterior aprobación en plenario mediante los procedimientos

establecidos, lo cual por los plazos puede terminar impidiendo finalmente el uso de los recursos.

Así, se condiciona la ejecución al cumplimiento de requisitos cuyos temas de fondo, de ser procedentes y aplicables a todo el Sector Público, corresponderían a materia de ley ordinaria con su consabido proceso de discusión distinto al de una ley presupuestaria. En el caso particular de la norma 10 que no permite el traslado de recursos a menos de que sea aprobado por medio de un presupuesto extraordinario, considera esta Contraloría que esta norma se contrapone a lo previsto en el artículo 45 de la LAFRPP al ampliar al extremo los movimientos que deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa. Valorada a la luz del principio de gestión financiera (artículo 5 inciso b de la misma ley) inflexibiliza de forma absoluta la gestión, siendo que la administración de los recursos financieros del sector público debe orientarse a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia. (...)

Considera esta Contraloría que el procedimiento propuesto para lograr la liberación presupuestaria de las partidas bloqueadas constituye un trámite que excede los establecido constitucionalmente y que conlleva un costo que resulta cuestionable frente al objetivo de propiciar que la aplicación de los recursos públicos se realice según los principios de economía, eficacia y eficiencia. El trámite que libera el uso de los recursos ya existe en el ordenamiento, cual es la programación financiera, que es el paso relativo a la gestión del flujo de efectivo y según se explicó anteriormente, éste se basa en el límite máximo ya aprobado.

Aunado a lo anterior, la exposición de motivos no hace alusión alguna a la inclusión inédita de esta norma en el proyecto de ley de presupuesto, nada se dice sobre el necesario sustento constitucional, pese a que por lo antes indicado y al tener un alto impacto en fase de ejecución requiere conocerse y discutirse. Llama la atención además, que la citada norma únicamente aplique a dos títulos presupuestarios –que corresponden al Poder Judicial y la Defensoría de los Habitantes de la República– de los 26 que componen el proyecto de presupuesto.

En cuanto a las normas 8 y 12, debe advertirse que el tema ya ha sido constitucionalmente zanjado, toda vez que la Sala Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad respecto de normas de ejecución presupuestaria que impusieron regulaciones en sentido similar. Específicamente se ha pronunciado respecto de la atipicidad de normas de ejecución presupuestaria que pretendan regular el manejo de plazas, por

cuanto se trata de materia que excede los límites estrictos de la materia de Ley de Presupuesto, sea la previsión de ingresos y la disposición de gastos. Además, ha indicado que aún y cuando las plazas o puestos de trabajo del sector público están integradas al Presupuesto de la República por tratarse de gastos, se trata en realidad de la regulación jurídica de la relación de empleo entre el servidor y la administración y cualquier efecto producido al restringir su uso o incluso eliminación podría exceder la periodicidad anual de las leyes presupuestarias. (...)

La forma en que se asignan funciones al Órgano Contralor y el fondo de las normas 11 y 12, desnaturalizan el diseño del control previsto constitucionalmente relativo a la independencia del Órgano Contralor para definir el alcance de la fiscalización bajo criterios estrictamente técnicos y legales.

En relación con las normas 11 y 12, que asignan funciones a la CGR, la Sala Constitucional en resolución n.° 11491-2002 –que evacúa una consulta de constitucionalidad por parte de la Asamblea Legislativa– declaró contrario a la Constitución la asignación de competencias o atribuciones de carácter sustancial –en lo relativo a la función administrativa de control o fiscalización- a la CGR, ya que deben ser objeto de una ley en sentido material y formal y no de una norma presupuestaria".

F. Análisis concreto de las disposiciones consultadas

A partir del análisis integral del expediente legislativo, los precedentes de esta Sala y los insumos técnicos aportados como prueba y valorados, se concluye preliminarmente que las normas de ejecución presupuestaria consultadas de 9 a 12 comparten un mismo defecto estructural: no se limitan a ordenar técnicamente la ejecución del presupuesto del Poder Judicial, sino que instauran bloqueos, mecanismos extraordinarios de fiscalización, autorización y decisión externa sobre la administración presupuestaria y organizativa del Poder Judicial. La diferencia es relevante, pues una cosa es regular cómo se ejecuta un gasto ya autorizado y otra distinta es reservar a órganos externos la decisión de si ese gasto puede o no ejecutarse.

1. Sobre la norma 9

La norma de ejecución presupuestaria 09 contenida en el art. 7 del proyecto de ley dice lo siguiente:

> 9.- Para normar exclusivamente el control, la ejecución y la evaluación del título del Poder Judicial, durante el ejercicio económico 2027, **la ejecución del monto señalado en las subpartidas señaladas del título 301 establecidas en esta norma estarán bloqueadas en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (Sigaf),** hasta que no se cumplan las siguientes condiciones previas:
>
> 1. Presentación de estados financieros auditados del año 2026, del Fideicomiso Inmobiliario Poder Judicial 2015, ante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos.
> 2. Cumplimiento certificado por la Contraloría General de la República de todas las disposiciones de auditorías ordinarias y/o especiales referentes a la ejecución de infraestructura inmobiliaria del Poder Judicial.
> 3. Cumplimiento certificado por la Contraloría General de la República de todas las disposiciones de auditorías ordinarias y/o especiales, referentes a la ejecución de recursos del programa de 926, Administración Central del Poder Judicial.
> 4. Luego del conocimiento de las condiciones aquí señaladas, **la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos deberá aprobar su conocimiento e informar al Plenario para su aprobación**, quien informará al Ministerio de Hacienda para su liberación presupuestaria. (Lo destacado no es del original).

La aplicación de este bloqueo y condiciones para la ejecución del monto presupuestado se aplica respecto de una amplia serie de partidas relativas al funcionamiento del Poder Judicial por un total de ₡29.843.810.438 (313 partidas presupuestarias que corresponden a 74 subpartidas únicas distribuidas en 6 centros gestores de dirección y administración, jurisdiccional, de investigación judicial, de la acción penal pública, de la Defensa Pública y de Atención y Protección de Víctimas y Testigos), lo que representa aproximadamente un 5,6% del presupuesto

institucional. Los recursos bloqueados comprenden subpartidas relacionadas con tecnología, infraestructura, alquileres y otros muchos gastos operativos.

Ahora bien, la liberación de esos montos queda sujeta al cumplimiento concatenado de diversas condiciones: la presentación de los estados financieros auditados de 2026 del Fideicomiso Inmobiliario del Poder Judicial 2015 –es decir, un sujeto independiente al propio Poder Judicial–; certificaciones o actuaciones de la CGR relacionadas con disposiciones de auditoría sobre infraestructura y con la ejecución del programa 926; la intervención aprobatoria de la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos; la posterior actuación aprobatoria del Plenario Legislativo; y, finalmente, la comunicación al Ministerio de Hacienda para que proceda al desbloqueo de las partidas en el sistema.

La disposición, por tanto, no se limita a establecer obligaciones de información ni parámetros técnicos para la ejecución. Aunque los recursos figuran formalmente como gastos autorizados en el proyecto de ley, su disponibilidad efectiva queda suspendida hasta que órganos de naturaleza administrativa, contralora y política intervengan nuevamente sobre la aprobación o no de ese gasto.

Sobre el particular, es preciso destacar que no toda condición previa a la utilización de recursos torna atípica una norma presupuestaria. Puede ser legítimo establecer requisitos técnicos, contables o documentales objetivamente verificables –entrega de información pública que sirva de respaldo para el control de los fondos públicos–, siempre que funcionen como pautas regladas de ejecución. El defecto surge cuando el cumplimiento de tales requisitos no habilita por sí mismo la disponibilidad de los recursos, sino que su autorización queda sometida a una nueva valoración política, discrecional y carente de procedimiento, adoptada por órganos distintos del legislador presupuestario que aprobó el gasto. Es decir, el problema radica en neutralizar la autorización legislativa propia de una ley presupuestaria y

en que concomitantemente modifica competencias asignadas por la Constitución y por leyes ordinarias.

En efecto, el primer defecto de la disposición consiste en que divide en dos momentos una autorización que constitucionalmente debe perfeccionarse con la aprobación de la ley de presupuesto. Sobre el particular, se aprecia que la norma 9 altera la aprobación presupuestaria, dado que si bien los ₡29.843.810.438 aparecen contabilizados como recursos asignados al Poder Judicial –y *prima facie* aparentan cumplir el porcentaje constitucional que le corresponde–, estos no pueden ser utilizados en virtud de la inclusión de esta norma de ejecución particular y exclusiva para el Poder Judicial. La aprobación legislativa deja de constituir una autorización cierta y se transforma en una habilitación provisional, subordinada a un elenco de decisiones administrativas y políticas posteriores.

Esta contradicción fue señalada por la CGR durante la comparecencia oral ante la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, ya que la funcionaria Sáenz Leiva explicó que, en la propia fase de aprobación, se produciría simultáneamente una "aprobación y una no aprobación". En otras palabras, no sería posible iniciar la ejecución porque la institución no sabría si cuenta realmente con la autorización para utilizar los recursos. También indicó –como ya se mencionó *supra*– que ese mecanismo convierte el monto autorizado en un límite incierto y genera inseguridad jurídica para iniciar contrataciones y ejecutar el presupuesto (ver acta de la sesión extraordinaria n.°52 del 7 de octubre de 2026). No se trata, entonces, de un control sobre la manera en que se ejecuta el gasto, sino de una reserva de decisión sobre si el gasto puede llegar a ejecutarse. Esa reserva –a juicio de este Tribunal– desborda la función instrumental de una norma de ejecución presupuestaria

PODER JUDICIAL
USO OFICIAL

Es preciso advertir que la norma también introduce un procedimiento legislativo especial y exclusivo para el Poder Judicial para liberar los recursos ya aprobados. A ese respecto, se tiene que la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos debe conocer la documentación, aprobarla o emitir un informe; posteriormente interviene el Plenario Legislativo para dar otra nueva aprobación y, por último, el Ministerio de Hacienda ejecuta el desbloqueo.

Como se constata, es un procedimiento novedoso y exclusivo para el Poder Judicial. Es decir, este procedimiento *sui generis* –independientemente de los cuestionamientos de constitucionalidad que pueda haber por el fondo– no está contemplado en una ley ordinaria ni en el RAL. Por tanto, hay severas lagunas sobre la naturaleza del informe, el plazo para emitirlo, los parámetros conforme a los cuales debe decidirse, la mayoría necesaria para aprobarlo, la posibilidad de presentar mociones o el lugar que ocuparía su conocimiento en el orden del día del Plenario. Así lo expuso la legisladora María Eugenia Román Mora durante la discusión legislativa, al observar que no se estaba ante un informe de comisión investigadora ni ante alguno de los procedimientos parlamentarios expresamente regulados en el RAL. En la sesión del **16 de octubre de 2026** la diputada realizó la siguiente exposición:

> "Volvemos a la Norma 9, a la Norma de Ejecución Presupuestaria absolutamente atípica e inconstitucional introducida por el Poder Ejecutivo en el Presupuesto para limitar al Poder Judicial.
> Esta Norma, como veíamos hace un rato, congela veintinueve mil ochocientos cuarenta y tres mil ochenta y un millones de colones, distribuidos en trescientas trece subpartidas del Poder Judicial, lo que representa un cinco coma sesenta y dos por ciento del Presupuesto total de la institución.
> Al sumar este bloqueo al recorte directo previsto de diez mil quinientos cincuenta y dos cincuenta y un millones de colones, la afectación total para el Poder Judicial asciende a cuarenta mil trecientos noventa y seis treinta y

dos millones de colones, o sea, menos del siete coma cuarenta y seis por ciento en comparación con el Presupuesto del 2026.
Las áreas más perjudicadas con este bloqueo impactan significativamente al Programa de Dirección y Administración, el cual acumula un impacto global del menos quince coma setenta y siete por ciento entre el recorte y el congelamiento de fondos.
Asimismo, áreas críticas para la seguridad y la justicia sufren disminuciones drásticas. El Servicio de Investigación Judicial, OIJ, enfrenta una reducción total de casi el 10%, y el Servicio de Ejercicio de la Acción Penal, o sea, el Ministerio Público, un menos siete coma noventa y ocho por ciento. En veintitrés objetos de gasto específicos, tales como: servicios informáticos, equipo de cómputo, mantenimiento de edificios, los recursos bloqueados así superan el 50% de lo presupuestado.
Esto es evidente, **viene a limitar las funciones del Poder Judicial. Hay una desnaturalización de la autorización de gasto**. Jurídicamente la Norma pone una limitación adicional, que **desvirtúa el concepto del presupuesto como límite de autorización legal de gasto establecido en los artículos 176 y 180 de la Constitución Política**.
En la práctica, el congelamiento en el sistema Sigaf, actúa como una rebaja presupuestaria irregular y sui generis. Se incluye un mecanismo de modificación presupuestaria, así absolutamente inconstitucional, porque para la liberación de dichos fondos se exigen cuatro condiciones previas, condiciones que no están en ninguna ley de la República; ninguna ley ordinaria de la República obliga, después de aprobado un Presupuesto Ordinario por esta Asamblea Legislativa. Ninguna ley ordinaria obliga a ninguna institución del sector público o poder la República a lo que se pretende obligar aquí al Poder Judicial. Cuatro condiciones inventadas.
La presentación de estado financieros auditados y certificados por la Contraloría, que eventualmente el Poder Judicial debe presentar cuando hace sus liquidaciones de presupuesto, cuando la Contraloría le llama o cuando la Comisión de Ingreso y Gasto Público aquí quiere llamarle para pedirle cuentas, pero que no tiene porqué utilizarse para sujetar treinta mil millones de colones del Presupuesto Ordinario.
Esa exigencia de esos estados financieros, van seguidas de un procedimiento que nadie entiende de qué se trata en la Comisión Permanente Especial del Control y el Ingreso del Gasto Público. O sea, esta Comisión, cuando lleguen esos estados auditados ¿qué es lo que se va a hacer?, ¿alguien que me explique?, alguien de gobierno que me explique ¿qué es lo que va a hacer la Comisión de Ingreso y Gasto

Público?, ¿va a investigar?, ¿qué está investigando?, ¿cuál es la investigación que abrió?, ¿una investigación para autorizar una ejecución presupuestaria? No tiene esa potestad, no tiene esa competencia, en el Reglamento están claramente definidas las competencias.

Sí tiene la potestad para fiscalizar que el Poder Judicial haga un manejo eficiente de sus recursos, para pedirle rendición de cuentas, para pedirle que demuestre que ocupó bien el dinero que por Presupuesto Ordinario se le trasladó, que fue eficiente, que actuó de manera eficaz, que cumplió con las mejores normas y prácticas contables en el manejo de sus recursos.

Todo eso sí puede cumplirlo en la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Públicos, pero no asumir competencias o potestades del legislador presupuestario para después decirle si le autoriza o no a usar esa plata. Pero, además, decirle con un informe que no sabemos de qué, ni cómo lo va a emitir. Es que vean el vacío, vean la barbaridad de lo que están haciendo.

Que vayan a mandárselo al Plenario...; miren, **en el Reglamento de la Asamblea Legislativa usted no va a encontrar nada referente a ese tipo de informe, ¡absolutamente nada!, no es un informe de una comisión investigadora, no es un informe sobre un acuerdo legislativo, no está esa potestad en el ciento veintiuno catorce, que es el que le otorga —perdón— 121de la Constitución que le otorga las competencias y potestades a esta Asamblea Legislativa de lo que puede y no puede hacer; no está**.

Entonces, ¿dónde entrará ese informe que hará la Comisión de Ingreso y Gasto Público en el Orden del Día del Plenario? ¿Va a entrar en la primera parte del Orden del Día? ¿En qué apartado?, ¡no lo sé! Pero recuerden ustedes que, de conformidad con el propio Reglamento de la Asamblea Legislativa, se establece el orden en que entran los asuntos al Orden del Día del Plenario y, resulta que muchos de los asuntos de la primera parte del Orden del Día del Plenario nunca se llegan a conocer, si no es por un acuerdo multipartidario, que digamos, que vamos a brincar a esa parte y que vamos a ampliar la primera parte de la sesión para conocerlo.

Aquí encontramos los acuerdos legislativos, acuerdos para otorgar menciones honoríficas, encontramos permisos de ingreso a tropas extranjeras, encontramos interpelaciones, encontramos informes de comisiones investigadoras, encontramos mociones de orden, encontramos mociones para prorrogar el plazo cuatrienal de los proyectos de ley, encontramos los votos de la Sala Constitucional, encontramos los informes

de las Comisiones Permanentes Especiales de Consulta de Constitucionalidad, pero no encontramos ningún apartado que vaya a meter un informe inventado de no sabemos qué, para autorizar una ejecución presupuestaria por una comisión sin competencia y, que no es legisladora presupuestaria, no tiene ese carácter.

Entonces, no sabemos cuándo lo vamos a conocer en el Plenario, ni en qué lugar lo vamos a poner, porque habrá que partir de una negociación. ¿Para qué tendrá que llegar al Plenario? Porque, además, en el Plenario, este, decidida no sé qué, porque no sé qué potestad tiene. No sé si puede mocionar sobre ese informe y esas conclusiones, si puede discutirse ni en qué plazos, si puede presentarle reformas a ese informe, ¿cuál es la mayoría que requiere para aprobar ese informe?, no sé, porque no sabemos qué carácter de informe es y, no sabemos en qué plazo se va a conocer, porque dependerá de la buena voluntad.

O sea, estamos, después de haber pasado por una Comisión de Asuntos Hacendarios y, por un Plenario Legislativo para aprobar el Presupuesto Ordinario de la República para el 2027. Estamos ante una situación donde le vamos a decir que era mentirillas una parte de ese Presupuesto, que esa autorización que le dimos al Ministerio de Hacienda para ejecutar esos recursos ¡era de mentirillas!, era de mentirillas, que lo que trabajó la Comisión de Hacendarios era un juego.

Porque después vendrá la Comisión de Asuntos… de Control de Ingreso y Gasto Públicos y dirá si se ejecutan o no se ejecutan los recursos. Pero ¡ojo!, ojo, ni siquiera se garantiza el principio de igualdad, mucho menos el de seguridad jurídica, porque no tiene plazo por resolver, pero el de igualdad tampoco, porque es sólo sobre una parte de ese Presupuesto.

Entonces, ¿qué sentido tiene que el legislador presupuestario, que hoy estamos aquí sentados discutiendo mociones y, viendo este Presupuesto Ordinario, autoricemos el Presupuesto para el Poder Judicial, si le estamos diciendo de vacilón, que hay una parte que no, que no se la autorizamos, que quedará sujeto a la voluntad política de otro órgano, con un procedimiento inexistente, generando y violentando los principios de legalidad y de seguridad jurídica, además, de la constitucionalidad". (Acta n.°58 del 16 de octubre del 2026). (Lo destacado no es del original).

Conforme a lo dicho, es necesario advertir que una ley de índole presupuestaria no puede suplir esa ausencia normativa mediante una referencia genérica a la "aprobación" de una comisión y del Plenario. Al hacerlo, no regula un detalle

operativo de la ejecución, sino que crea una nueva modalidad de actuación parlamentaria, una alteración de la *interna corporis* legislativa, con efectos vinculantes sobre la administración de otro poder del Estado.

Por lo demás, la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos ejerce funciones de control político sobre el uso de los recursos públicos y la fiscalización de la Hacienda Pública que le permite realizar investigaciones justamente de índole política (art. 89 del RAL). Esa potestad es para investigar, requerir información, evaluar la gestión, verificar el uso de los fondos públicos y formular conclusiones o recomendaciones. No le confiere, en cambio, la condición de órgano administrador ni la facultad de autorizar previamente la ejecución cotidiana del gasto judicial. En contraposición, es la Comisión de Asuntos Hacendarios la encargada de analizar los presupuestos nacionales, su liquidación, empréstitos y los asuntos de Hacienda Pública (art. 66 inciso c) del RAL). Entonces, la norma 9 modifica materialmente las respectivas atribuciones. La Comisión Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos deja de examinar el uso de los fondos para convertirse en una instancia cuya anuencia es necesaria para utilizarlos. Su intervención no opera como un control posterior de legalidad, eficiencia o resultados, sino como una condición suspensiva del gasto.

Además, la decisión no aparece vinculada a criterios reglados. La norma no establece que, una vez verificados determinados requisitos objetivos, la liberación deba producirse necesariamente. Por el contrario, la decisión queda sometida a la votación de un órgano político, sin plazo ni parámetros sustantivos suficientemente determinados. Esto da pie a que consideraciones de oportunidad política incidan en la efectiva ejecución de los gastos ordinarios del Poder Judicial.

El presidente de la CSJ –en comparecencia oral– manifestó que esa estructura convertía a la Asamblea Legislativa en coadministradora del Poder Judicial, pues

este tendría que solicitar autorización para ejecutar un gasto que ya había sido aprobado en el presupuesto:

> "Pero la preocupación mayor viene porque en el presupuesto, en el proyecto de Presupuesto, se incluyen cuatro normas, formuladas como de ejecución presupuestaria, pero que en realidad son normas de naturaleza política que se han introducido con el fin de ubicar a la Asamblea Legislativa como coadministrador de algunos de los recursos que vamos a mencionar aquí en esta exposición.
> Estas cuatro normas son las siguientes: La primera es el artículo 9, que dispone un bloqueo de aproximadamente treinta mil millones, veintinueve mil y resto, muy cercano a los treinta mil millones, es un 30% del presupuesto (*sic*).
> Esa cantidad aparece en el presupuesto, pero su ejecución es condicionada a la presentación de estados financieros, a la intervención de la Contraloría General de la República y finalmente a la aprobación de una comisión de esta Asamblea Legislativa y del Plenario Legislativo, sin ningún plazo y sin certeza de si nos van a decir sí o no. Es decir, una facultad discrecional de decirle, úsenlos o no los usen.
> Esto obviamente que representa una invasión en lo que es la independencia del Poder Judicial, porque se coloca a la Asamblea Legislativa como coadministradora del Poder Judicial" (Acta n.°44 del 16 de setiembre de 2026).

Por su parte, la funcionaria Ana Eugenia Romero Jenkins, directora ejecutiva del Poder Judicial, hizo una exposición en la que explicó que la norma bajo análisis no fija plazos y que la liberación de los recursos dependería de una decisión política posterior:

> "Bueno, don Orlando fue bastante amplio. En cuanto al monto del presupuesto, lo que quiero es recordar que el monto aprobado para el Poder Judicial es de quinientos treinta mil novecientos ochenta y tres millones, eso ya comprende el rebajo de diez mil quinientos cuarenta y dos millones que estableció el Ministerio de Hacienda con respecto al periodo corriente y; el mayor obstáculo que enfrenta el Poder Judicial, como ya lo anticipó el señor Presidente, es por el bloqueo de cerca de treinta mil millones de colones para poder utilizar los recursos que se nos dan, pero además, se nos limitan. Esto representa en total, cuarenta mil trescientos ochenta y seis

millones de menos para este periodo presupuestario, un siete punto cinco del presupuesto 2026.
Aquí tengo que señalar que, en un acuerdo que tuvimos con el Ministerio de Hacienda, en este monto presupuestario, se incluyeron ochocientos millones para fortalecer el combate de los fraudes tributarios, de los delitos tributarios y con esto, procurar la creación de veintidós plazas. Pero como vamos a ver más adelante, dada la limitante para el uso de las plazas, ni siquiera esas plazas van a poder ser utilizadas.
En cuanto a la Norma 9, bueno, ya don Orlando señaló todos los requisitos que tenemos que cumplir. Aquí, yo sí quiero enfatizar que se habla de una auditoría externa de los estados financieros del fideicomiso de infraestructura. Esto llama la atención, porque no hay una relación, una coherencia entre la gestión presupuestaria del Poder Judicial y la del fideicomiso que constituye un patrimonio independiente.
Se establecen varias certificaciones, la aprobación de la Comisión de Control de Ingresos y Gasto Público y, finalmente, la decisión del Plenario Legislativo, y no podemos decir cuándo se va a dar esto, porque la norma no establece plazos y, además, no podemos decir si va a ser posible, porque eso dependerá de una decisión política.
En cuanto a esta Norma 9, ¿dónde se da la mayor afectación? El cincuenta y tres punto cuarenta y seis por ciento del bloqueo se concentra en Dirección y Administración, en este programa. Sin embargo, el Programa de Administración brinda un servicio transversal a todo el resto de la organización, seguido del Organismo de Investigación Judicial que se ve afectado con un veintinueve punto diez por ciento de este bloqueo. Luego la Judicatura y los demás programas. Todos los programas presupuestarios tienen recursos bloqueados.
Ahora bien, ¿dónde se concentra desde el punto de vista de los rubros de operación? en Tecnología. En Tecnología tenemos la mayor afectación, por el orden de más de diez mil millones de colones.
Infraestructura también se ve bloqueado por ocho mil millones de colones, un poco más. Los alquileres que ya se mencionó, incluso, hasta la alimentación de las personas detenidas y; los chalecos y los equipos que ocupa el OIJ, pues están bloqueados para su uso.
El Poder Judicial ha apostado por brindar servicios tecnológicos, servicios digitalizados. Aquí tenemos un bloqueo de diez mil doscientos cincuenta y siete millones en este rubro. Eso significa que no vamos a poder ni siquiera atender notificaciones vía correo electrónico, porque las licencias se nos vencen y no las vamos a poder volver a contratar.

> También esto afecta de manera global a la organización, desde la Judicatura que utiliza sistemas desarrollados por la institución, pero que, además, utiliza una serie de licencias, pues no podremos renovar las licencias y, por ende, no podríamos brindar estos servicios que se señalan. Además, nos pone en una situación de vulnerabilidad ante la criminalidad, porque no podremos contar con licencias para la protección de los datos, para la protección de los sistemas que utiliza la institución.
>
> En infraestructura, ya lo señalé, son ocho mil seiscientos cinco millones de colones. Y aquí se da una situación que lamento muchísimo, un proyecto de la morgue de Buenos Aires que hemos impulsado con el apoyo de anteriores gobiernos, pues tendrá un bloqueo, el OIJ tiene un bloqueo en edificios de más de cuatro mil millones de colones.
>
> Ya estamos con una orden de inicio y el proyecto, si este bloqueo se mantiene, pues no podrá continuar, con todos los gastos e indemnizaciones que tendríamos que cubrir. Igual, hay una afectación en materia de seguridad, incluso, nos podría llevar a tener que enfrentar órdenes sanitarias y a tener que cerrar edificios judiciales.
>
> Y esto sin mencionar alquileres, ya el señor presidente lo dijo, tenemos un rebajo de dos mil ciento noventa y tres millones que nos va a obligar a cerrar edificaciones judiciales porque no podremos pagar los alquileres". (Acta n.°44 del 16 de setiembre de 2026).

Como se aprecia, la norma bajo análisis crea un procedimiento especial –a contrapelo de las normas constitucionales y del RAL– para autorizar el uso del presupuesto autorizado al Poder Judicial. Esto con el agravante de que la norma no es lo suficientemente explícita para determinar criterios de autorización, plazos o responsabilidades si no se procede de forma eficiente por parte de las instancias involucradas. Es un procedimiento de control político *sui generis* creado mediante una norma presupuestaria. La Sala no desconoce la competencia legislativa para fiscalizar el uso de los recursos públicos. La inconstitucionalidad deriva de transformar esa competencia de fiscalización en una potestad administrativa previa, resolutiva y vinculante sobre la ejecución presupuestaria de otro poder, en detrimento de su independencia, la separación de poderes y el autogobierno del Poder Judicial.

Como se ha dicho, la disposición requiere conductas de la CGR como condición para liberar los fondos. El problema no reside en que el órgano contralor audite el uso de los recursos o examine la Hacienda Pública, sino en que sus informes o certificaciones se conviertan en fases de un procedimiento de autorización administrativa previo a la ejecución. A ese respecto, como ya se advirtió, la sentencia **n.°2002-11491** examinó una norma presupuestaria que obligaba a la CGR a practicar auditorías periódicas sobre el fondo rotatorio del Poder Judicial. En aquella resolución, la Sala consideró que la norma era atípica porque asignaba al órgano contralor competencias sustantivas de control o fiscalización que debían ser creadas mediante una ley ordinaria, no mediante una norma presupuestaria. La misma razón es aplicable aquí y con mayor intensidad. No solo se ordenan actuaciones concretas a la CGR –cumplimiento certificado de todas las disposiciones de auditorías ordinarias y/o especiales referentes a la ejecución de infraestructura inmobiliaria del Poder Judicial–, sino que el resultado de esas actuaciones se integra en un procedimiento de liberación de recursos. El órgano contralor pasa a funcionar como filtro operativo de la ejecución presupuestaria del Poder Judicial y su intervención se aproxima a la que es propia de la administración activa.

Conclusión sobre la norma 9

La norma 9 es atípica porque no regula exclusivamente la ejecución de un gasto autorizado. Por el contrario, convierte la autorización presupuestaria en provisional. En palabras de la CGR, "convirtiendo el monto de gasto previamente autorizado, en un límite incierto, generando inseguridad jurídica que no permite iniciar –entre otros– los procesos de contratación y en general, la ejecución presupuestaria".

Como se colige, esta norma atípica regula una "segunda fase de aprobación presupuestaria" creando un procedimiento parlamentario que, independientemente de su constitucionalidad por el fondo, no está previsto ni en la Constitución ni en el RAL, al atribuirle a una comisión legislativa funciones resolutivas de administración e imponiendo al Plenario Legislativo la obligación de aprobar nuevamente –mediante un procedimiento sin reglar– las subpartidas bloqueadas, lo que, según la CGR, podría tardar más de un año. Asimismo, –contrario a los precedentes de esta Sala– impone nuevas atribuciones a la CGR para certificar auditorías como paso previo a la ejecución presupuestaria.

En conclusión, la disposición bajo análisis deja la operatividad de partidas esenciales del Poder Judicial sujeta a decisiones políticas posteriores. En efecto, luego del conocimiento de las condiciones aquí señaladas, la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gastos Públicos deberá aprobar su conocimiento e informar al Plenario para su aprobación, quien informará al Ministerio de Hacienda para su liberación presupuestaria. A juicio de esta Sala, se produce así una extralimitación de la competencia presupuestaria. Se constata –de este modo–un vicio de procedimiento vinculante para la Asamblea Legislativa por la inclusión de una disposición atípica.

Los objetivos de eficiencia, transparencia y contención del gasto son constitucionalmente legítimos. Sin embargo, no habilitan al legislador para utilizar cualquier procedimiento ni para alterar –mediante una ley de presupuesto– el reparto constitucional, legal y reglamentario de competencias (*interna corporis* de la Asamblea Legislativa). Tales objetivos pueden perseguirse de forma transparente mediante fiscalización posterior, comparecencias, requerimientos de información pública, auditorías desarrolladas conforme al régimen legal vigente o legislación ordinaria de alcance general, pero no por medio de autorizaciones

políticas posteriores que condicionen rígidamente la operatividad de recursos ya aprobados. Lo anterior, con el severo impacto que se augura sobre la continuidad de múltiples servicios relacionados con las diversas atribuciones del Poder Judicial.

2. Sobre la norma 10

La norma de ejecución presupuestaria 10 contenida en el art. 7 del proyecto de ley dice lo siguiente:

> 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**. (Lo destacado no es del original).

La norma 10 –como se aprecia– prohíbe realizar traslados de recursos entre subpartidas de las partidas 0, 1, 2, 5, 6, 7 y 9 en los programas 926, Dirección y Administración; 927, Servicio Jurisdiccional; 928, Servicio de Investigación Judicial; 929, Servicio de Ejercicio de la Acción Penal Pública; 930, Servicio de Defensa Pública; y 950, Servicio de Atención y Protección de Víctimas y Testigos. Cualquier movimiento entre subpartidas debe tramitarse mediante un presupuesto extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa. La disposición excluye al Poder Judicial del mecanismo ordinario de modificaciones dentro de un mismo programa por decreto ejecutivo.

En este caso es evidente que se trata de una norma atípica porque, mediante una norma de ejecución presupuestaria, se pretende modificar el ordenamiento presupuestario regular aplicable para el resto de la Administración Pública. En

efecto, el art. 45 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos reserva a la Asamblea Legislativa únicamente determinadas modificaciones: las que alteren el monto total del presupuesto, aumenten los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, transfieran recursos entre programas, modifiquen el endeudamiento o trasladen recursos entre servicios personales y no personales. Las demás modificaciones corresponden al Poder Ejecutivo, conforme a la reglamentación aplicable. La norma dice lo siguiente:

> Art. 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. (Lo destacado no es del original).

Mientras que el art. 61 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos permite efectuar, por decreto ejecutivo, modificaciones dentro de un mismo programa o subprograma, sin alterar su monto total, para adecuar los recursos a la programación y a las prioridades institucionales:

> Art. 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 tales disposiciones generales, la norma de ejecución presupuestaria n.°10 contenida en el art. 7 del proyecto de presupuesto deja sin aplicación ese régimen general respecto del Poder Judicial. Lo que ordinariamente puede resolverse por decreto, dentro de un mismo programa y sin modificar el monto autorizado, queda sometido a la aprobación de una ley de presupuesto extraordinario. En otras palabras, mediante esta norma de ejecución presupuestaria se pretende desconocer y desaplicar la normativa general en perjuicio del Poder Judicial, al que se le sometería a un régimen singular de aprobaciones presupuestarias requeridas a la Asamblea Legislativa.

A juicio de esta Sala, en este escenario, no estamos ante un simple parámetro técnico de ejecución, sino que la norma presupuestaria modifica temporal y singularmente la distribución de competencias establecida por una ley ordinaria. Ya se advirtió *supra* –conforme la cita del respaldo jurisprudencial– que una norma presupuestaria no puede alterar el régimen legal de competencias. Cuando una disposición excede la simple ejecución y modifica las competencias de formulación o modificación presupuestaria, incurre en un vicio de procedimiento.

Los traslados entre subpartidas dentro de un mismo programa responden a necesidades ordinarias y propias de la administración de los recursos, porque permite adecuarse a variaciones contingentes pero objetivas en los costos, contrataciones, servicios, prioridades o circunstancias operativas. Todo lo anterior, sin incrementar el monto total aprobado en el presupuesto. Por lo que, al exigir una ley de presupuesto extraordinario para todo movimiento interno, la norma 10 traslada esas decisiones a la Asamblea Legislativa. El órgano legislativo deja de limitarse a aprobar el monto y destino general del presupuesto y pasa a intervenir en adaptaciones cotidianas de la gestión financiera judicial. Esto no equivale a una mera fiscalización posterior. La modificación queda sujeta a la voluntad e iniciativa del Poder Ejecutivo, al trámite legislativo y a los tiempos propios de la aprobación de una ley. La capacidad presupuestaria del Poder Judicial para reaccionar ante necesidades operativas queda, por tanto, subordinada a decisiones de otros poderes de la República.

Sobre este particular, Ana Eugenia Romero –en su condición ya aludida–explicó que la norma eliminaba la flexibilidad reconocida por la ley n.°8131 y que imponía al Poder Judicial, de manera exclusiva, una rigidez que obligaba a acudir a la Asamblea Legislativa para todo movimiento presupuestario:

"La Norma 10 es la que nos limita todos los movimientos presupuestarios a presupuestos extraordinarios a través de esta Asamblea Legislativa. Perdemos la flexibilidad que da la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos para tramitar modificaciones vía decreto. En todos los casos tendremos que venir a esta Asamblea Legislativa y, bueno, esto va a generar una rigidez operativa para la institución.
En ese sentido, **llama la atención que el Ministerio de Hacienda y, posteriormente, esta Comisión y el Plenario Legislativo en el primer Presupuesto Extraordinario eliminó una norma en este mismo sentido por la rigidez que implicaba. Hoy, para el 2027, se impone de manera exclusiva para el Poder Judicial**". (Acta n.°44 de 16 de setiembre de 2026. Lo destacado no es del original).

Por su parte, la CGR –en la comparecencia oral– también enfatizó que la disposición contravenía el art. 45 ya citado, obstaculizaba la gestión eficiente de los recursos y provocaba la desaplicación parcial de una norma vigente:

"[S]e contraviene el artículo 45 de la Ley N°8131, al exigir que las modificaciones se realicen mediante Ley de Presupuesto Extraordinario únicamente para dos entidades, cuando para las restantes se hace por decreto ejecutivo, obstaculizando así la gestión económica eficiente y eficaz de los recursos, y provocando la desaplicación parcial de una norma vigente". (Acta n.°52 de 7 de octubre de 2026).

En igual sentido, cabe recordar que el informe general de la CGR n.°DFOE-FIP-MTR-00004-2026, advertía –en lo conducente– lo siguiente:

"[S]e condiciona la ejecución al cumplimiento de requisitos cuyos temas de fondo, de ser procedentes y aplicables a todo el Sector Público, corresponderían a materia de ley ordinaria con su consabido proceso de discusión distinto al de una ley presupuestaria. En el caso particular de la **norma 10** que no permite el traslado de recursos a menos de que sea aprobado por medio de un presupuesto extraordinario, considera esta Contraloría que esta norma se contrapone a lo previsto en el artículo 45 de la LAFRPP al ampliar al extremo los movimientos que deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa. Valorada a la luz del principio de gestión financiera (artículo 5 inciso b de la misma ley) **inflexibiliza de forma absoluta la gestión**, siendo que la administración de los recursos financieros del sector público debe orientarse a los intereses generales de

la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia". (Lo destacado no es del original).

De otra parte, cabe cuestionarse si esta disposición desnaturaliza la esencia de los presupuestos extraordinarios. Estos, como se mencionó *supra*, tienen por objeto incorporar ingresos extraordinarios provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente de esa misma naturaleza (art. 177, párrafo final, de la Constitución Política); de ahí que recurrir a ellos para modificar las partidas de ingresos y gastos ordinarios del Poder Judicial resulte ajeno a una adecuada técnica parlamentaria.

Conclusión sobre la norma 10

La norma 10 es atípica porque, bajo la apariencia de regular la ejecución, crea un régimen especial de modificaciones presupuestarias para el Poder Judicial, incompatible con el esquema general del resto de la Administración Pública consagrado en la ley n.°8131 y su reglamento.

Asimismo, su contenido no se limita a precisar cómo deben contabilizarse o ejecutarse los recursos, sino que modifica la competencia para autorizar movimientos internos (contemplada a favor del Poder Ejecutivo), inaplica singularmente una ley ordinaria y atribuye a la Asamblea Legislativa una intervención directa en decisiones de administración financiera. Por ello, la disposición rebasa la competencia del legislador presupuestario –es una norma atípica–.

3. Sobre la norma 11

La norma de ejecución presupuestaria 11 contenida en el art. 7 del proyecto de ley dice lo siguiente:

> 11. Para normar exclusivamente el control, la ejecución y la evaluación del título del Poder Judicial, durante el ejercicio económico 2027, el programa 926 Administración Central del Poder Judicial, no pagará

compensación de administración a ninguna escala salarial de la judicatura en dicho programa hasta que se den las siguientes condiciones:

1. Análisis costo-beneficio del trabajo administrativo en contraposición al trabajo jurisdiccional del programa 926, ratificado por la Contraloría General de la República.
2. Conocimiento de dicho informe en la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, previo a aprobación en el Plenario.
3. Aprobación del informe por parte del plenario de conformidad al procedimiento establecido.

La norma bajo análisis condiciona el pago de determinadas compensaciones salariales a la realización de análisis de costo-beneficio del trabajo administrativo en contraposición al trabajo jurisdiccional del programa 926, los cuales deben ser ratificados por la CGR, y aprobadas posteriormente por órganos legislativos –la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, y el Plenario Legislativo–.

A ese respecto, cabe advertir que aunque las remuneraciones y compensaciones producen consecuencias presupuestarias, su régimen jurídico no se confunde con la ejecución del gasto. La jurisprudencia constitucional ha distinguido entre la existencia presupuestaria de una plaza o partida salarial y la regulación sustantiva de la relación de empleo. En la sentencia **n.°1992-04028**, retomada extensamente en la sentencia **n.°2024-019539** –*supra* citada–, esta Sala explicó que una plaza posee una dimensión presupuestaria porque requiere contenido económico, pero su manejo, clasificación, utilización y estatus pertenecen al régimen de empleo público y deben regularse mediante legislación ordinaria. La misma distinción resulta aplicable a las compensaciones salariales. Una ley de presupuesto puede asignar los recursos destinados a remuneraciones, sin embargo no podría, mediante una norma anual de ejecución, crear, eliminar, suspender o redefinir el régimen jurídico de un componente salarial. Menos aún puede atribuir a órganos externos

la potestad de decidir si corresponde pagarlo, pues esa decisión depende de la legislación específica y de las tareas exclusivas y excluyentes del Poder Judicial respecto del manejo de la gestión humana (ver, sobre ese particular, la opinión consultiva **n.°2021-017098**). Si la norma 11 pretende suspender, alterar o condicionar un componente retributivo, no está regulando el método de ejecución del presupuesto; sino que –más bien– incursiona en una materia sustantiva propia de la relación de empleo y, por tanto, invade el ámbito de la legislación ordinaria.

El segundo exceso deriva del papel asignado a la CGR. La norma no parece limitarse a requerir un control posterior sobre la legalidad o eficiencia del gasto, sino que incorpora al órgano contralor en la determinación técnica previa de si el pago puede efectuarse –análisis costo-beneficio del trabajo administrativo en contraposición al trabajo jurisdiccional del programa 926, ratificado por la CGR–. Esa participación la aproxima a una instancia de administración activa en materia salarial. El diseño resulta incompatible con lo referido en la sentencia **n.°2002-11491**, según la cual las atribuciones sustantivas de fiscalización que excedan las competencias ordinarias de la CGR deben establecerse mediante ley formal y material, no mediante normas presupuestarias.

La funcionaria de la CGR Julissa Sáenz Leiva advirtió en su comparecencia oral que las normas 11 y 12 desnaturalizaban el diseño del control constitucional, pues imponen tareas operativas y de coadministración al órgano contralor:

> "En cuanto a la asignación de funciones al órgano contralor, en las Normas 11 y 12, estas desnaturalizan el diseño del control previsto constitucionalmente, relativo a la independencia de la Contraloría, para definir el alcance de la fiscalización bajo criterios estrictamente técnicos y legales. La Sala Constitucional ha resuelto que la imposición de competencias a la Contraloría General requiere el trámite de ley ordinaria y no puede realizarse mediante ley presupuestaria. Ha indicado también la inconstitucionalidad de normas que imponen tareas operativas y de

coadministración al órgano contralor". (Acta n.°52 del 7 de octubre de 2026).

Finalmente, es preciso reiterar aquí lo dicho sobre de la norma 9, en lo relativo a la atribución de competencias a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos y la creación de competencias para el Plenario, respecto de la aprobación presupuestaria.

Conclusión sobre la norma 11

A juicio de esta Sala, la norma 11 excede la materia presupuestaria por tres razones: regula materialmente un aspecto del régimen de remuneraciones propio del Poder Judicial; confiere a la CGR una función técnica previa que condiciona el pago; y crea un procedimiento parlamentario excepcional y exclusivo para el Poder Judicial en lo relativo al reconocimiento y pago de determinadas compensaciones salariales que a ese Poder le atañe determinar conforme a la legislación de empleo público aplicable. Independientemente de un análisis de fondo, es inconstitucional atribuir –mediante una norma presupuestaria– competencias adicionales y aprobatorias a órganos legislativos que no están contempladas ni en la Constitución ni en el RAL. La disposición no establece una pauta contable para ejecutar una partida salarial, sino que introduce un procedimiento extraordinario para decidir la procedencia del gasto. Así, transforma la fiscalización en autorización y la ejecución presupuestaria en un instrumento para intervenir en la administración de personal del Poder Judicial. La norma bajo análisis está viciada de inconstitucionalidad por constituir una norma atípica.

4. Sobre la norma 12

La norma de ejecución presupuestaria 12 contenida en el art. 7 del proyecto de ley dice lo siguiente:

> 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**. (Lo destacado no es del original).

La norma 12 regula la utilización de plazas vacantes del Poder Judicial, de modo que la utilización de estas plazas vacantes queda condicionada a estudios de costo-beneficio o valoraciones técnicas de la CGR, realizados periódicamente, y a una aprobación posterior de la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos.

Según se cuestiona, la disposición afectaría 2.463 plazas vacantes ocupadas en su mayoría por personal interino, distribuidas en el Servicio Jurisdiccional, el OIJ, el Ministerio Público, la Defensa Pública y otros programas judiciales. Como los nombramientos interinos deben renovarse periódicamente, la norma no afectaría únicamente la creación o el primer uso de plazas, sino que impacta en la posible continuidad de nombramientos en puestos actualmente ocupados de manera interina cuando se produzca el vencimiento correspondiente.

Como ya se examinó, la sentencia **n.°2024-019539** ofrece un precedente directamente aplicable. En esa resolución, la Sala enjuició –respecto del Poder Ejecutivo– una norma de ejecución que obligaba a informar sobre plazas vacantes,

prohibía su utilización y ordenaba rebajar su contenido mediante un presupuesto extraordinario. Este Tribunal concluyó que la disposición era atípica porque el manejo, la utilización, la supresión y el estatus de las plazas no constituyen materia de ejecución presupuestaria. Aunque toda plaza requiere contenido económico, la decisión de utilizarla, sustituirla o mantenerla forma parte del régimen de empleo y de las potestades organizativas de la Administración.

La norma 12 reproduce y profundiza el defecto advertido en dicho precedente. No se limita a exigir que el gasto en remuneraciones respete el monto aprobado o las clasificaciones presupuestarias, sino que somete la utilización de puestos existentes a una valoración externa –estudios técnicos trimestrales sobre el costo-beneficio justificado mediante estudio técnico de la CGR– y a la aprobación política de una comisión legislativa.

La circunstancia de que la disposición no elimine inmediatamente los códigos presupuestarios no altera la anterior conclusión, porque la prohibición o imposibilidad de emplear temporalmente una plaza produce una incidencia material en su manejo y en la continuidad de la relación de empleo.

Como ya se advirtió en el análisis de las normas precedentes, es inconstitucional la atribución de una exigencia de que la CGR realice estudios de costo-beneficio sobre la utilización de plazas que debe evaluar el propio Poder Judicial. En efecto, la directora ejecutiva del Poder Judicial indicó ante la comisión dictaminadora que esas actuaciones eran propias de la administración activa y que la norma trasladaba a la CGR tareas que correspondían al Poder Judicial:

> "La Norma 12, la número doce, también tiene efectos tremendos, porque impide la utilización de las plazas vacantes. El recurso humano es la columna vertebral de cualquier institución y se nos impide, a no ser que vengamos, también, a la Asamblea Legislativa a pedir una autorización justificando que realmente necesitamos la plaza. Es decir, nuevamente,

aquí hay una invasión o se está proyectando una invasión del poder político en el Poder Judicial.
Esto tiene un agravante, porque nosotros en este momento tenemos dos mil cuatrocientas sesenta y tres plazas vacantes, casi todas ocupadas interinamente. Si esto se aprueba, en enero no podemos utilizar esas plazas y esto va a afectar severamente el servicio, por un lado, pero por el otro, va a provocar lo que es muy grave desde el punto de vista social, la cesación de muchos, pero muchos servidores judiciales que actualmente están ocupando plazas interinas. Esto hay que ponerle cuidado porque tiene, de verdad, consecuencias sociales importantísimas.
En última instancia, debemos tener presente, yo estoy hablando institucionalmente, estoy hablando de los funcionarios judiciales, pero como lo vamos a explicar ahora, de seguido, estos efectos van a recaer en los usuarios. Ya no podrán hacerse allanamientos; audiencias tendrán que suspenderse e incluso, cerrar juzgados. Porque si no podemos utilizar la plaza de un juzgado donde hay un juez interino porque está vacante, tenemos que cerrarlo. Y también, vamos a ver cómo se afectan plazas tan sensibles como arrendamientos y las oficinas donde pagamos arrendamientos, vamos a tener que cerrarlas también. Es decir, es una situación bastante, pero, bastante grave.
Estas normas son criticables desde distintos puntos de vista. Primero, debemos decir, son normas atípicas. La Sala Constitucional ha dicho con frecuencia que no se pueden utilizar formulaciones denominadas presupuestarias para introducir normativa ordinaria, sobre todo, en casos como este en que la normativa ordinaria puede tener una calificación especial como es la consulta a la Corte y, eventualmente, la necesidad de votación calificada. Meter estas normas aquí, es precisamente para eludir esa situación y colocarnos a nosotros en una situación de vulnerabilidad. Se desconocen los principios de separación de poderes y de independencia del Poder Judicial.
Obviamente que, al plantear una situación en la cual el Poder Legislativo va a tener injerencia en la autorización de gastos ordinarios del Poder Judicial, se convierte este Poder Legislativo en un coadministrador del Poder Judicial y eso realmente es grave, no sólo para el funcionamiento del Poder Judicial, sino para la institucionalidad, porque de esta manera vamos a haber golpeado el Estado de Derecho en la medida en que tenemos allá en el Poder Judicial intromisiones de órganos de naturaleza político.
¿Y se afecta la organización y el funcionamiento del Poder Judicial? Obviamente que sí, porque no tendremos flexibilidad en el manejo de

> nuestros gastos, sino que en gran medida vamos a vernos obligados a ir a buscar autorizaciones de órganos externos y, desde luego, venir aquí a la Asamblea a que nos autoricen a hacer un gasto que ya está autorizado en el presupuesto, parece mentira; si el presupuesto es una autorización de gastos, pero aquí se autoriza y le dice sí más adelante, pero si lo va a aplicar, usted tiene que venir aquí para decirle nosotros si lo puede hacer o no lo puede hacer". (Acta n.°44 de 16 de setiembre de 2026).

Como se advirtió en el análisis anterior, la CGR coincidió en que las normas 11 y 12 pretenden imponerle funciones operativas y de coadministración incompatibles con la naturaleza independiente del órgano contralor.

A juicio de este Tribunal, la decisión sobre si una plaza es necesaria, si debe mantenerse ocupada y qué consecuencias produce su vacancia, impone valorar la estructura institucional, la carga de trabajo, la distribución territorial, la especialidad de los despachos y la continuidad de los servicios. No se trata únicamente de verificar si existe contenido presupuestario. Es una decisión propia de la organización y gestión del personal. Al encomendar esa valoración a la CGR sobre el costo o beneficio de emplear las plazas vacantes del Poder Judicial, la norma la desvía de su función de fiscalización y la convierte en copartícipe de la decisión administrativa. Debe insistirse, por lo demás, que esta Sala ha declarado que es contrario a la Constitución la asignación de competencias o atribuciones de carácter sustancial –en lo relativo a la función administrativa de control o fiscalización– a la CGR, ya que deben ser objeto de una ley en sentido material y formal y no de una norma presupuestaria.

Finalmente, tal y como se ha aludido para los otros casos, la exigencia de la aprobación posterior de la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos agrava el defecto. La Comisión no se limitaría a conocer informes ni a determinar responsabilidades políticas por la gestión de recursos. Su decisión condiciona y restringe la posibilidad de que el Poder Judicial utilice las plazas

vacantes que están previstas en el presupuesto nacional. Esto supone que una comisión legislativa de carácter político adquiera una potestad indirecta sobre la continuidad de nombramientos del personal judicial, pues decidiría si la plaza puede utilizarse o no. Esto la coloca en una posición análoga a la de un órgano de tutela administrativa que es incompatible con su propia naturaleza. Una atribución así –independientemente del análisis del fondo– no puede crearse incidentalmente en una ley presupuestaria, pues modifica el régimen de competencias.

Conclusión sobre la norma 12

La norma 12 es atípica porque regula el manejo y la utilización de plazas vacantes al interno del Poder Judicial, lo que es materia propia del empleo público. Le asigna a la CGR competencias relativas a la realización de estudios sobre el costo beneficio en la utilización de las plazas vacantes del Poder Judicial. Asimismo, le confiere a una comisión legislativa una potestad aprobatoria sobre la organización judicial, lo que puede comprometer la continuidad de servicios jurisdiccionales y auxiliares esenciales del Poder Judicial.

G. Conclusiones generales

En síntesis, las normas 9, 10, 11 y 12 no se limitan a establecer parámetros instrumentales para la ejecución, el control o la evaluación de los gastos autorizados para el ejercicio económico 2027. La norma 9 somete la disponibilidad de partidas ya incorporadas al presupuesto a una nueva aprobación política; la norma 10 modifica singularmente la distribución legal de competencias y el procedimiento para realizar movimientos presupuestarios dentro de las partidas; la norma 11 condiciona el pago de un componente remunerativo a actuaciones de la CGR y de órganos legislativos; y la norma 12 regula la utilización de plazas vacantes y la somete a decisiones de organización y gestión de personal a una autorización externa.

Tal y como se constató, las normas cuestionadas son atípicas porque condicionan la disponibilidad de recursos ya incorporados al presupuesto; crean procedimientos parlamentarios, que independientemente de un eventual análisis de fondo, no están previstos ni en la Constitución ni en el RAL; asignan nuevas funciones a la CGR; alteran el régimen legal de modificaciones presupuestarias y regulan aspectos sustantivos de empleo y organización judicial.

En efecto, las disposiciones cuestionadas adolecen de vicios sustanciales de procedimiento. Aunque revisten una apariencia de anualidad y se presentan formalmente como reglas de ejecución presupuestaria, en realidad no regulan cómo ejecutar el gasto ni previenen excesos que amenacen las finanzas públicas; por el contrario, instauran normas sustantivas de carácter regulatorio, condicionante y de control, cuya operatividad no depende del desempeño propio del Poder Judicial, sino de auditorías, autorizaciones y controles externos que configuran un régimen especial de subordinación.

VIII. CONCLUSIONES SOBRE LOS VICIOS ADUCIDOS EN LA CONSULTA.

A. VICIOS DE PROCEDIMIENTO:

1. Omisión de la consulta a la CSJ

La tramitación del expediente legislativo n.° 25.754 se encuentra viciada por infracción a los arts. 177 y 167 de la Constitución Política. A ese respecto, se constató que la CSJ no fue consultada formalmente sobre la inclusión de las normas de ejecución presupuestaria, ni en la sede prelegislativa, ni en sede parlamentaria.

2. Introducción de normas atípicas:

a) Exceso competencial del legislador presupuestario y elusión de la ley ordinaria

Al margen de que mediante una ley ordinaria puedan introducirse regulaciones generales orientadas a una sana fiscalización de los fondos públicos –extremo que no es objeto de análisis en el caso concreto–, la Asamblea Legislativa incurre en un vicio de procedimiento al utilizar su competencia presupuestaria para imponer normas singulares que condicionan severamente la ejecución de los recursos asignados al Poder Judicial. En lugar de dictar una regulación general aplicable a todos los Poderes de la República, la normativa exige la necesidad de aquiescencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo para la ejecución de fondos ya autorizados que constitucionalmente corresponden al Poder Judicial. Esta Sala recuerda que no resulta constitucionalmente válido soslayar el trámite de la ley ordinaria para someter a un Poder independiente y con autogobierno a restricciones singulares. Como bien señalan los consultantes, este proceder "*desnaturaliza el trámite propio de la ley de presupuesto mediante un mecanismo de control de naturaleza atípica y de coadministración parlamentaria que infringe los límites constitucionales de la función*".

b) Alteración del RAL e instauración de un control político

A través de las normas atípicas 9, 11 y 12, se introduce una reforma encubierta al RAL mediante una ley de naturaleza presupuestaria, alterando el trámite legislativo ordinario. En concreto, se asignan a la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos y al Plenario Legislativo competencias novedosas de cogestión, fiscalización resolutiva y tutela administrativa previa sobre la ejecución del presupuesto judicial. Con ello se delega en una comisión parlamentaria –cuyas competencias reglamentarias son de distinta índole– un control político, no sujeto a reglas específicas de carácter técnico o financiero, para decidir discrecionalmente si se aprueba o no la ejecución de los recursos del Poder Judicial. Independientemente de un análisis de fondo sobre la eventual lesión a los principios

de separación de poderes y de independencia judicial, no es constitucionalmente legítimo emplear un procedimiento parlamentario de aprobación del presupuesto con el propósito de crear competencias sustantivas.

c) Asignación de funciones atípicas a la CGR

De igual modo, se atribuyen competencias orgánicas y de auditoría a la CGR mediante normas presupuestarias. De manera particular, las normas 9, 11 y 12 recargan al órgano contralor con funciones operativas y de validación previa de decisiones administrativas concretas, cuya imposición requeriría legislación ordinaria y que, por su contenido, lo aproximan a la administración activa. Ello compromete su independencia funcional para definir el alcance y oportunidad de sus actuaciones de fiscalización con arreglo a criterios técnicos y legales.

d) Derogatoria singular del régimen general de movimientos presupuestarios

Finalmente, la normativa crea un mecanismo único y excepcional para que el Poder Judicial pueda movilizar recursos entre distintas subpartidas, dejando sin efecto –exclusivamente para este Poder– las reglas generales previstas en la legislación de presupuestos públicos. Esta derogatoria singular vulnera incluso los límites propios de la Asamblea Legislativa en su rol de legislador presupuestario, al desaplicar para un supuesto específico normas generales establecidas por el legislador ordinario para la gestión de los movimientos presupuestarios. Más aun, desconoce la específica naturaleza y cualidades de los presupuestos extraordinarios.

A la luz de estas consideraciones, se debe declarar la inconstitucionalidad de la incorporación de las normas de ejecución presupuestaria 9, 10, 11 y 12, por su carácter atípico. Al configurarse un vicio esencial en el procedimiento –valerse del trámite de aprobación presupuestaria para introducir disposiciones que limitan el uso de los recursos asignados al Poder Judicial mediante mecanismos ajenos a una

ley de esta naturaleza–, este dictamen resulta vinculante para la Asamblea Legislativa (art. 101 párrafo segundo de la LJC).

B. COROLARIO

En consecuencia, al haberse utilizado el procedimiento especial de aprobación del presupuesto nacional para introducir normas atípicas que alteran el reparto competencial previsto en el RAL y en la legislación ordinaria, y al imponerse por esa vía un régimen de tutela previa y coadministración que compromete la autonomía funcional, organizativa y financiera del Poder Judicial, se concluye que las disposiciones examinadas resultan inconstitucionales por incurrir en vicios esenciales en su formación.

C. IMPROCEDENCIA DE CONOCER EL RESTO DE LAS CONSULTAS

En vista de los vicios de procedimiento que se han constatado en el *iter* de aprobación del proyecto de presupuesto ordinario para el año 2027, se hace innecesario hacer referencia a otras dudas de constitucionalidad (ver, por ejemplo, la opinión consultiva n.°2023-8903).

IX. CONCLUSIONES

En atención a las consideraciones expuestas, esta Sala concluye que la incorporación y tramitación de las normas de ejecución presupuestaria números 9, 10, 11 y 12 del art. 7 del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2027 presenta vicios sustanciales de procedimiento.

Por una parte, durante la fase de formulación presupuestaria se omitió poner dichas disposiciones en conocimiento de la CSJ, con lo cual se impidió que ese órgano conociera las restricciones propuestas y pudiera acudir, en caso de discrepancia, al mecanismo previsto en el art. 177 de la Constitución Política. Por otra, en sede

parlamentaria se prescindió de la consulta institucional obligatoria contemplada en el art. 167 constitucional. Lo anterior, pese a que las normas inciden de forma directa y sustancial en la organización y el funcionamiento del Poder Judicial.

Además, las disposiciones consultadas poseen carácter atípico, porque exceden la función instrumental y temporal propia de las normas de ejecución presupuestaria. En lugar de regular exclusivamente la forma de ejecutar los gastos autorizados, introducen procedimientos adicionales de aprobación, modifican la distribución legal y reglamentaria de competencias, atribuyen funciones sustantivas a órganos legislativos y a la CGR, y regulan aspectos relativos a remuneraciones, movimientos presupuestarios y utilización de plazas vacantes.

En consecuencia, la introducción de las normas de ejecución presupuestaria números 9, 10, 11 y 12 resulta contraria a los arts. 9, 121 incisos 1) y 11), 167, 176, 177 y 180 de la Constitución Política. Al tratarse de vicios sustanciales en el procedimiento de formación de la ley, lo resuelto tiene carácter vinculante para la Asamblea Legislativa en los términos del art. 101, párrafo segundo, de la LJC.

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

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

X. SOBRE LA PARTE DISPOSITIVA

La inconstitucionalidad que acá se declara deriva tanto de las omisiones relativas a los procedimientos constitucionales previstos en los arts. 167 y 177 de la Constitución Política, como de haberse utilizado el procedimiento especial de aprobación de la Ley de Presupuesto para introducir normas atípicas cuyo contenido corresponde a la legislación ordinaria. En los tres casos se está frente a vicios de procedimiento. Esa inconstitucionalidad incide directamente en las normas introducidas con tales vicios de procedimiento.

Por lo anterior la Asamblea Legislativa deberá proceder a eliminar las normas 9, 10, 11 y 12, contenidas en el art. 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 arts. 178 de la Constitución Política, 146 inciso 7) del RAL y 101 de la LJC, de no hacerse, se tendrán por excluidas esas normas objeto de esta consulta del respectivo proyecto de Ley aprobado.

Sobre el particular, debe considerarse lo siguiente:

El art. 178 constitucional dice:

> Art. 178.- El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto **deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año**. (El destacado no es del original).

Como se observa hay un plazo de inexorable cumplimiento. Por eso bien dice la resolución n°. 2026-45631, que para estos efectos es similar que la presente, lo siguiente:

> "Esto hace que, al declarar hoy, 20 de noviembre, la existencia de un vicio sustancial de procedimiento, se abra la pregunta de la forma de hacer valer el pronunciamiento contenido en esta opinión. Con otras palabras, corresponde definir la forma de conseguir que el proyecto sea conocido dentro de los límites temporales constitucionales y, a la vez, que su contenido final sea conforme a la Constitución. Para aclarar el panorama, debe echarse mano de otras dos disposiciones: el numeral 146 inciso 7) del Reglamento de la Asamblea Legislativa".

En efecto, esa disposición reglamentaria indica:

> Art. 146. 7. Cuando la Sala considere inconstitucional algún artículo o norma de un proyecto de los que **tengan plazo constitucional** o reglamentario para ser votado, y no fuere posible jurídicamente retrotraerlo a primer debate, **el Plenario podrá decidir en cualquier momento de su discusión que dicho artículo o norma sea suprimido o reformado**. Para

ese efecto, el Plenario aplicará las reglas de una moción de orden. (El destacado no es del original).

De conformidad con lo anterior, la Asamblea Legislativa dispone de un cauce reglamentario para subsanar la inconstitucionalidad constatada.

A la vez, debe tenerse presente el art. 101 de la LJC:

> Art. 101. (...)
> **El dictamen de la Sala sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado**.
> En todo caso, el dictamen no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad. (El destacado no es del original).

Debe destacarse que el art. 146 inciso 7) no distingue si la norma que la Sala considera inconstitucional lo es por contener vicios de fondo o si lo es por vicios de procedimiento. Si fuera de fondo, y al no ser vinculante la opinión de la Sala, entonces, solo por votación de dicha moción se podría modificar el proyecto de ley, pues la voluntad del parlamento es la determinante. De manera que, si no pudiese llevar a cabo esa votación, el proyecto se votaría con la cláusula o norma declarada inconstitucional por la Sala. En cambio, si fuera por vicios de procedimiento, como en este caso, la situación es otra. En virtud del principio de supremacía constitucional y del carácter vinculante de esta opinión –por declarar vicios esenciales en el procedimiento legislativo–, de no lograr votarse la moción conforme a lo señalado en el art. 146 inciso 7) antes del plazo señalado en el art. 178 constitucional, las normas bajo análisis que se han declarado inconstitucionales en los términos indicados se tendrán por excluidas del proyecto de ley. Si no fuese así, el presupuesto se estaría aprobando con unas normas inconstitucionales, frustrándose no sólo la lógica misma de control previo de constitucionalidad, sino incluso la finalidad de ese art. 146 inciso 7). Se deben tener por no puestas tales normas también en atención a los principios de razonabilidad y economía procesal, pues no tendría sentido que, pese a que la Sala las declaró inconstitucionales, y en

tiempo, y que su dictamen sea vinculante, se estimara que solo podrían ser expulsadas en virtud de estimatoria de una acción de inconstitucionalidad en la que, conforme al art. 101 de la LJC *in fine*, se alegue la inconstitucionalidad de aquellas normas que esta Sala ya ha declarado como tales. Para más abundamiento, nótese que ese párrafo último 101 de la LJC está pensado para impugnar normas que la Sala declaró inconstitucionales por vicios de fondo. En otros términos, no estaba en la mente del legislador que un proyecto de ley con vicios de procedimiento quedase incólume y así se aprobara.

Estamos entonces ante una decisión debidamente fundada en una interpretación sistemática y teleológica de las disposiciones que ayudan a dilucidar la cuestión sobre la eficaz ejecución del dictamen de la Sala. Tal interpretación está nutrida de los principios constitucionales de primacía de la Constitución, razonabilidad y economía procesal.

XI. RAZONES PARTICULARES DE LOS MAGISTRADOS CASTILLO VÍQUEZ, RUEDA LEAL Y SALAZAR ALVARADO

(Redacción del primero)

En vista de la existencia de dos vicios sustanciales al procedimiento parlamentario, al quebrantarse los numerales 167 y 177 de la Constitución Política, en especial la obligatoriedad de la consulta constitucional a la Corte Suprema de Justicia, consideramos innecesario pronunciarnos sobre si las normas cuestionadas –9, 10, 11 y 12 del proyecto de ley– son o no atípicas.

XII. NOTA DEL MAGISTRADO CRUZ CASTRO

La independencia judicial y la inconstitucionalidad de normas presupuestarias

Al examinar esta consulta judicial, recuerdo la leyenda del molinero que enfrentó el poder del Rey, recurriendo a los jueces. Decía el humilde ciudadano: "para eso

hay jueces en Berlín". Impensable utopía, complicada pretensión, en una monarquía o en muchas "democracias". El poder siempre resiste y estruja a la judicatura, es una tendencia tempestuosa del poder político. En tantas ocasiones los jueces no pueden controlar las decisiones de los centros poder. La embestida desde la poderosa política, formal o fáctica, socaba o invisibiliza el poder de la jurisdicción, la convierte, en muchas ocasiones, en una formalidad, un rostro complaciente que no dice palabra. La frase del valeroso molinero, es una pretensión irreal, porque se dice que el Rey, a pesar de su aplastante poder, acató la sentencia de los magistrados, quienes le dieron la razón al súbdito y no al soberano. La fábula en la que el poder jurisdiccional contradice la voluntad del poderoso, no debería ser utopía, porque Reyes, Presidentes, parlamentarios, a pesar de su investidura y popularidad, deben someterse a las decisiones de los jueces, que aplican la ley. La gran utopía de la democracia: igualdad ante la ley y el ejercicio del poder sometido a los derechos ciudadanos y la decisión de la jurisdicción. Ese sueño del poder controlado por la jurisdicción se definió desde la constituyente de 1949 y se fortaleció en 1989, cuando se estableció que ciertas decisiones del parlamento o del Poder Ejecutivo, podrían ser revisadas y anuladas desde una instancia jurisdiccional tan particular.

Las lecciones de la revolución del cuarenta y ocho pretendieron definir un sistema judicial más vigoroso, con mayor peso institucional. Rodrigo Facio, Fernando Baudrit, José Figueres y otros costarricenses, pensaron que una sociedad sin ejército debía contar con un poder judicial que realmente fuera un poder protagonista, firme y determinante dentro de sus competencias. La construcción que se inició con la constituyente del cuarenta y nueve, se perfeccionó con la creación de una jurisdicción constitucional en 1989. Se suprimió el ejército y apostamos por el sueño del molinero, que imaginaba que los jueces podrían

contradecir a monarcas y caudillos. El tribual costarricense recoge la apuesta por la paz, la supresión del ejército y el control efectivo de la judicatura.

Me impresiona tanto ser juez en un tribunal que acata la Constitución y ordena corregir un mandato político del parlamento. Es una singularidad que pocas veces apreciamos, porque al abolir el ejército, le cerramos la puerta a las tiranías, los autoritarismos y apostamos por la vigencia de los derechos de la ciudadanía y el poder político limitado por la ley y la jurisdicción. En esta decisión, honramos esta herencia cívica que recibimos de los antepasados, especialmente los que murieron en la revolución del cuarenta y ocho. He tenido el privilegio de integrar esta instancia de control judicial excepcional, impensable, porque la pretensión del molinero, sigue siendo lejana, irreal, para el autoritarismo que ha caracterizado la historia humana.

Este es un caso tan singular, el tribunal debe señalar algunos límites al trámite parlamentario, que tradicionalmente es un sitio de privilegiada inmunidad, pero en este caso, las omisiones y yerros constitucionales que se señalan, ameritan una corrección y rectificación, pues está en juego la independencia judicial y el equilibrio de poderes.

Las normas que se introducen en la ley de presupuesto, lesionan directamente la independencia judicial. Son disposiciones que tienen una incidencia determinante en la vigencia efectiva del régimen democrático. Grave para la institucionalidad del país, el contenido normativo de esta consulta, porque se requiere un poder judicial realmente independiente, pues es la instancia política que debe juzgar a los poderes políticos, los económicos, los fácticos y los poderes "salvajes". Es el poder que da equilibrio al sistema político, pero es muy vulnerable, por eso requiere que las otras instancias de poder, aseguren su independencia y no su colonización. Su independencia requiere garantías bien definidas y una voluntad de todos los

actores políticos para que pueda ejercer sus potestades. Su independencia exige recursos económicos y una autonomía razonable en su administración.

La independencia judicial es débil, muy débil, siempre pende de un hilo. La historia de la institución judicial en América Latina, incluida Costa Rica, lo evidencia. En esta consulta se proponen normas y controles que resultan constitucionalmente inaceptables, conforme a precedentes de este tribunal y al propio texto de las normas de la Constitución.

El Poder Ejecutivo y el Parlamento tienen sanas limitaciones jurídicas y políticas. Son las garantías para evitar la tiranía y el poder único. La Constitución impone limitaciones particulares y específicas en la tutela de la independencia del poder que juzga, investiga y dilucida los límites de los otros poderes. La jurisdicción es, sin duda alguna, un poder reactivo, que no puede hacer más que lo que la ley le autoriza, que no ejerce, en sentido estricto, poder político; requiere una protección constitucional privilegiada, de lo contrario, la independencia del poder que juzga y equilibra, naufraga como instancia de control y se convierte en un "servidor" de los otros poderes, formales y fácticos. Ha sido tradicional que la independencia judicial sea inviable ante las restricciones y el control del presupuesto judicial. Las normas que contiene esta consulta, son un buen ejemplo de ese objetivo. La definición del presupuesto estatal y su administración no puede convertirse en un perverso "instrumento político" para anular la independencia económica del poder judicial.

En la tutela de la independencia de la judicatura, los otros poderes del Estado y los actores políticos, deben actuar con la deferencia y la prudencia que requiere la vigencia efectiva de los valores que representa la judicatura. El irrespeto a la Constitución y las normas legales que aprecio en esta consulta, son evidentes, muy graves. Las disposiciones que se consultan contravienen principios y límites que

contiene la Constitución y los precedentes de esta Sala. Son normas que se dictan a contrapelo de la normativa constitucional y la jurisprudencia vinculante de este tribunal. En este caso, se lesiona muy gravemente la independencia del sistema judicial, suprimiendo y restringiendo los recursos económicos que requiere el sistema judicial. Las variaciones inconstitucionales del presupuesto judicial que conocemos en esta consulta, son de extrema gravedad, ya que puede significar la supresión de cuatro mil plazas del Poder Judicial, casi el treinta y cinco por ciento de la planilla judicial.

La pretensión política que inspira las variaciones presupuestarias al Poder Judicial que hemos examinado, es una de las acciones políticas más graves en contra de una de las garantías fundamentales del Estado de Derecho: la separación de poderes, el respeto a las normas constitucionales y la independencia judicial. Sin decirlo expresamente, las normas consultadas pretenden paralizar a uno de los poderes de la República. No puede legislarse, incidiendo en competencias de otro poder, en este caso el poder judicial, mediante la utilización de un procedimiento tan acotado y limitado como la ley de presupuesto. Cuando creía que se habían superado "las normas atípicas" presupuestarias, en la normativa consultada, resucita un instrumento legislativo inaceptable constitucionalmente.

En otro contexto se habrían podido evaluar y discutir las normas propuestas, empero, en las circunstancias políticas de este presupuesto, la propuesta contraviene normas constitucionales fundamentales. Es importante destacar que los indicadores sobre la administración de recursos económicos del sistema judicial, han sido muy favorables, además, contrario a lo que algunos puedan pensar, el presupuesto del Poder Judicial, no supera el cinco o seis por ciento del presupuesto total del Estado.

Al analizar las normas consultadas, encuentro algunas páginas de lo que podría ser el título de una obra inconclusa: "Antimanual de la independencia judicial". En la búsqueda de una supuesta mejora de la administración de recursos, se puede debilitar la operatividad e independencia de uno de los poderes más importantes de la República.

XIII. NOTA DEL MAGISTRADO SALAZAR ALVARADO

La Sala, por Sentencia N° 2018-005758 de las 15:40 horas del 12 de abril de 2018, abordó los alcances de la consulta preceptiva prevista en el artículo 167, de la Constitución Política, mecanismo destinado a garantizar la participación institucional de la Corte Suprema de Justicia en el procedimiento de formación de la ley cuando se pretenda incidir en la organización o funcionamiento del Poder Judicial. En aquella oportunidad, la posición mayoritaria de la Sala entendió que dicha exigencia constitucional se vinculaba -principalmente- con afectaciones relativas al ejercicio de la función jurisdiccional. Sin embargo, el suscrito, y los magistrados Cruz Castro y Hernández Gutiérrez, disentimos de ese criterio mediante voto salvado, al considerar que una interpretación de esa naturaleza no se desprende ni del tenor literal del artículo 167, Constitucional, ni de la jurisprudencia constitucional analizada en su conjunto. Sostuvimos, por el contrario, que la consulta obligatoria responde a la necesidad de preservar la independencia institucional del Poder Judicial frente a eventuales intervenciones legislativas que incidan en su estructura orgánica, distribución de competencias o mecanismos de funcionamiento, sean estos de naturaleza jurisdiccional o administrativa, pues ambos ámbitos integran la organización constitucionalmente protegida de ese Poder de la República. En esa línea, con redacción del suscrito, indicamos sobre el procedimiento legislativo que:

"***ÚNICO.- Vicios en el procedimiento legislativo.***

a.- Texto del proyecto de ley no consultado a la Corte Suprema de Justicia. *Dentro de las dudas de constitucionalidad que plantean los consultantes, está la falta de consulta al Poder Judicial del texto sustitutivo aprobado en la sesión del 27 de julio de 2017 de la Comisión Especial. A juicio de los diputados y diputadas que plantean la consulta, ese proyecto de ley contiene una serie de regulaciones que afectan la organización y funcionamiento del Poder Judicial, lo que obliga a consultarlo a la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 167, de la Constitución Política. En concreto, aducen que el artículo 239, del proyecto de ley, crea una Junta Administradora del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, la que define como un órgano del Poder Judicial, con independencia funcional, técnica y administrativa, para ejercer las facultades y atribuciones que la ley le otorga. A dicha Junta, se le otorga independencia funcional y se le asigna una serie de competencias, tales como elevar el aporte obrero al Fondo de Pensiones, conocer solicitudes de jubilación, por citar algunas, con lo cual, a su entender, se produce una modificación en la estructura del Poder Judicial. De igual modo, al Consejo Superior del Poder Judicial, se le restan competencias, y, además, el artículo 240, del proyecto de ley, confiere a la Corte Plena la obligación de dictar un reglamento para la elección de los miembros de esa Junta Administradora, fijándole así una competencia que actualmente no tiene. Por el contrario, aclaran que los textos sustitutivos anteriores sí fueron consultados a la Corte Suprema de Justicia, por lo que estiman*

contrario al Derecho de la Constitución que ello no se diera con respecto a este último texto.

Precisamente, a la base de la discusión, tal y como bien se afirma en el voto de mayoría, está la determinación de si, al tenor de lo dispuesto en el artículo 167, de la Constitución Política, el órgano legislativo estaba o no en la obligación de consultar el citado proyecto de ley al Poder Judicial, deber que, por lo demás, ha sido incorporado en los artículos 126 y 127, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en los cuales se estipula el procedimiento que ha de observarse al efecto. Del texto constitucional se colige, que la consulta obligatoria a la Corte Suprema de Justicia solo es tal si el proyecto de ley se refiere a la organización o funcionamiento del Poder Judicial. De modo, que el meollo del asunto está en lo que se ha de entender por "organización o funcionamiento del Poder Judicial".

Al respecto, el voto de mayoría sostiene, que cuando la Carta Política Fundamental hace referencia a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, se refiere -únicamente- a la afectación de la función jurisdiccional, y no de la propiamente administrativa. En abono de esta posición, se citan las Sentencias N° 1998-5958 de las 14:54 del 19 de agosto de 1998, N° 2001-013273 de las 11:44 horas del 21 de diciembre de 2001 y N° 2008-5179 de las 11:00 horas del 4 de abril de 2008. Asimismo, en relación con el tema concreto del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial y la obligación de la Asamblea Legislativa de consultar a la Corte Suprema de Justicia los proyectos de ley que versan sobre aquel, el voto de mayoría cita las Sentencias N° 1995-3063 de las 15:30 del 13 de junio

de 1995 y N° 2002-4258 de las 9:40 del 10 de mayo de 2002, con base en las cuales concluye, que en esos casos, la Asamblea Legislativa no está obligada a consultar el proyecto de ley a la Corte Suprema de Justicia, en los términos dispuestos en el artículo 167, Constitucional. Sin embargo, a criterio de los suscritos, tal interpretación del numeral constitucional, restringida únicamente a la función jurisdiccional, no se deriva ni del texto de la Carta Fundamental, ni de la jurisprudencia de esta Sala. En efecto, en cuanto a los precedentes de cita, es de destacar, que con respecto a las tres primeras sentencias, de ellas no se infiere lo que, en su voto, sostiene la mayoría. Así, en la Sentencia N° 1998-5958 de las 14:54 del 19 de agosto de 1998, lo que se desarrolla es solo el término "funcionamiento" -del binomio "organización o funcionamiento"- del Poder Judicial, sin referirse al tema de la organización de ese Poder de la República. En concreto, en la cita que se hace de ese voto, la Sala claramente indica que "...los asuntos que preceptivamente requieren de una consulta a la Corte Suprema de Justicia son aquellos que se refieran "a la organización o funcionamiento del Poder Judicial", donde el término ***"funcionamiento"*** *alude no sólo a los aspectos de régimen interno administrativo de los despachos judiciales, sino también a las cuestiones procesales que rigen la sustanciación de los diversos asuntos sometidos a esos estrados" (el destacado es agregado), con lo cual se hace evidente, que el tema de la organización -que es el que aquí interesa- no fue desarrollado en dicha resolución, simplemente, porque el caso no lo requería, ya que se trató de la consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad sobre el proyecto de "Adición de un*

nuevo Capítulo IV, denominado "Del recurso de hábeas data", al Título III de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ley N° 7185 del 19 de octubre de 1989", que se tramitó en el expediente legislativo número 12.827, donde el tema en discusión era que la reforma afectaba la función jurisdiccional del Poder Judicial. Que esto es así, se desprende del propio texto de la sentencia que no se cita con la debida amplitud en el voto de mayoría: "...los asuntos que preceptivamente requieren de una consulta a la Corte Suprema de Justicia son aquellos que se refieran "a la organización o funcionamiento del Poder Judicial", donde el término "funcionamiento" alude no sólo a los aspectos de régimen interno administrativo de los despachos judiciales, sino también a las cuestiones procesales que rigen la sustanciación de los diversos asuntos sometidos a esos estrados. Y, en Costa Rica, la jurisdicción constitucional es indudablemente judicial, desde que tanto la Constitución Política como la Ley de la Jurisdicción Constitucional integran a esta Sala dentro de la estructura de la Corte". Hecha la cita en su contexto, no se puede inferir, que la Sala haya restringido el binomio "organización o funcionamiento" meramente a lo jurisdiccional, sino que, en el caso de cita, este Tribunal Constitucional únicamente se refirió al aspecto de la función jurisdiccional del Poder Judicial, porque era el tema en discusión, sin hacer exclusión, ni referirse al tópico de la organización administrativa de dicho Poder de la República. Lo mismo cabe decir en relación con la Sentencia N° 2001-013273 de las 11:44 horas del 21 de diciembre de 2001 a la que alude la mayoría. Se trata de una consulta legislativa facultativa de constitucionalidad respecto del proyecto de ley de "Modificación del

Código Penal, Ley número 4573 y sus reformas", expediente legislativo número 14.158. Nuevamente, se trató de una reforma que afectaba directamente la función jurisdiccional del Poder Judicial, no su organización administrativa. De allí que, en este caso, tampoco la Sala desarrolló este último tema, por resultar ocioso. Es por ello, que la discusión de fondo se centró y agotó en los aspectos de la función jurisdiccional del Poder Judicial: "...dicha consulta [la del artículo 167, de la Constitución Política] resulta obligatoria cuando lo discutido en la Asamblea es un proyecto de ley que pretenda establecer reglas de funcionamiento y organización del Poder Judicial, entendido esto no apenas como las disposiciones que regulen la creación de tribunales de justicia o competencias jurisdiccionales, sino incluso aquellas que dispongan sobre modo de ejercicio de dichas competencias, es decir, ***sobre la forma en que el Poder Judicial lleva a cabo su función jurisdiccional, incluidas normas propiamente procesales****" (el resaltado no pertenece al original). Ciertamente, es evidente que lo expresado se limitó a examinar lo relativo al ejercicio de las competencias jurisdiccionales de los Tribunales de Justicia, toda vez que era sobre ese aspecto en particular que versó la consulta. Pero, la Sala no dijo que este sea el único extremo en que la consulta del numeral 167, de la Constitución Política, sea obligatoria, sino que lo que dijo es que, en ese caso, es obligatoria, sin referirse a otros casos en que también lo sea, como lo es lo referente a la organización y competencias administrativas del Poder Judicial.*

Comentario separado merece la Sentencia N° 2008-5179 de las 11:00 horas del 4 de abril de 2008, puesto que aquí, a diferencia de la

lectura que hace la mayoría, sí se establece que lo relativo a la organización administrativa del Poder Judicial cae dentro de la consulta obligatoria que estipula el citado artículo 167, Constitucional. En esa ocasión, este Tribunal Constitucional, como intérprete máximo de la Constitución Política, al referirse a los términos de "organización o funcionamiento" del Poder Judicial, contenidos en el artículo 167, de la Carta Política, como condición de la consulta obligatoria a ese Poder de la República por parte de la Asamblea Legislativa, consideró "...que un proyecto de ley versa sobre tales extremos cuando contiene en su articulado normas explícitas que disponen ***la creación, la variación sustancial o la supresión de órganos estrictamente jurisdiccionales o de naturaleza administrativa adscritos al Poder Judicial o bien crea, ex novo, modifica sustancialmente o elimina funciones materialmente jurisdiccionales o administrativas...*** *" (el resaltado es agregado). No se trata de un cambio de criterio de este Tribunal en la materia, sino, dentro de la línea jurisprudencial ya trazada, de una mayor determinación de los términos "organización o funcionamiento" que emplea el artículo 167, de la Constitución Política, para establecer los casos en los cuales los proyectos de ley que estén en la corriente legislativa deben ser consultados -obligatoriamente- a la Corte Suprema de Justicia. Esta sentencia no amplió, en modo alguno, los supuestos de consulta obligatoria; por el contrario, lo que hizo fue definirlos de una manera más amplia y precisa. Por ello, allí claramente se determinó, que en esos casos, pero solo en estos, la consulta es obligatoria. Así se entiende que, en esa misma sentencia, se expresara: "[c]abe apuntar que tal exégesis se*

impone en aras de mantener el equilibrio de poderes, sin privilegiar a uno u otro órgano constitucional, de manera que cada uno pueda ejercer sus funciones de manera independiente y separada como lo impone el propio texto constitucional (artículo 9° de la Constitución). En otros términos, la precisión de tales conceptos evita cualquier colisión, extralimitación o exacerbación de las respectivas funciones, en aras de mantener el equilibrio y la contención de los poderes, por cuanto, el fin de la norma lo constituye no sólo la independencia funcional y la autonomía presupuestaria del Poder Judicial, sino, también, el equilibrio entre el Poder Legislativo y Judicial. En efecto, una interpretación amplia de los términos empleados por el constituyente originario, por parte de la Corte Plena, podría conducir a que determinadas materias que, en sentido estricto no están referidas a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, ameriten, injustificadamente, de una ley reforzada, con lo cual se ralentiza o entorpece, innecesariamente, la función legislativa. De otra parte, la desaplicación por la Asamblea Legislativa de la norma constitucional, al considerar, equívocamente, que el proyecto no versa sobre organización y funcionamiento del Poder Judicial, podría provocar una lesión a la independencia funcional y autonomía presupuestaria del Poder Judicial". De lo anterior se colige, que ***todo*** *lo relativo a la materia de organización y funcionamiento del Poder Judicial,* ***pero solo y estrictamente esto*** *-para guardar el equilibrio entre independencia funcional y autonomía presupuestaria del Poder Judicial, por un lado, y la libertad de configuración del legislador ordinario, por otro-, es lo que obliga al órgano legislativo a realizar la consulta ante la Corte*

Suprema de Justicia, sin que se pueda extender a otras materias. En este sentido, no hay la menor duda, de que la Sala Constitucional ha entendido que lo relativo a la organización administrativa del Poder Judicial, y no solo lo concerniente a la afectación, directa o indirecta, de la función jurisdiccional, obliga al órgano legislativo a plantear la consulta en los términos expresados en el artículo 167, de la Constitución Política. Y no podría ser de otra manera, ya que la afectación o modificación de la organización administrativa del Poder Judicial en general -y no solo lo atinente a los órganos jurisdiccionales o judiciales en sentido estricto- también repercute en el servicio de Administración de Justicia que presta, y en la independencia que constitucionalmente se garantiza a ese Poder y a los jueces como funcionarios llamados a impartir justicia.

Por otra parte, las Sentencias N° 1995-3063 de las 15:30 del 13 de junio de 1995 y N° 2002-4258 de las 9:40 del 10 de mayo de 2002, que se citan en el voto de mayoría como fundamento para concluir que los proyectos de ley relativos al tema específico del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial no necesitan ser consultados a la Corte Suprema de Justicia, tampoco tienen la virtud de dar el fundamento que, en relación con esta materia, afirma que tienen la mayoría de la Sala.

En la primera de dichas sentencias, la Sala conoció unas acciones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas contra la Ley Marco de Pensiones, Ley N° 7302 de 8 de julio de 1992. Este Tribunal, en aquella ocasión, lo único que afirmó es que, en el caso de la Ley Marco de Pensiones, no existió la obligación constitucional de

consultar al Poder Judicial el proyecto de ley respectivo, por la sencilla razón, de que dicho proyecto no afecta a los servidores judiciales; y, por lo tanto, no cae dentro de lo preceptuado por el artículo 167, de la Constitución Política. Asimismo, en el voto de cita, se indica que el funcionamiento está referido a la función jurisdiccional, pero no hace alusión alguna al tema de la organización del Poder Judicial, que es de lo que aquí se trata.

De igual modo, en la Sentencia N° 2002-4258 de las 9:40 del 10 de mayo de 2002, la Sala conoció de acciones de inconstitucionalidad acumuladas interpuestas contra el artículo 4, de la Ley N° 7605, de 2 de mayo de 1996, en cuanto reforma los artículos 224, 226 y 236, incisos 1) y 2), de la Ley Orgánica del Poder Judicial, N° 7333 de 5 de mayo de 1993, así como, por conexidad y consecuencia, contra el artículo 33, inciso a), del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. La Sala descartó, entre otros temas alegados, la violación al artículo 167, de la Constitución Política, por el hecho de que la reforma al régimen de pensiones de los servidores judiciales que se impugnó, no tenía relación con la organización ni el funcionamiento del Poder Judicial, para cuya definición hizo referencia a lo dicho al respecto en la Sentencia N° 1995-3063 de las 15:30 del 13 de junio de 1995, que, como ya se dijo, solo se refirió al término del funcionamiento del Poder Judicial, sin hacer referencia alguna al tema de su organización. De modo tal, que, a diferencia del criterio externado por la mayoría, dichas sentencias no excluyen la materia relativa al Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial de la consulta obligatoria a la Corte Suprema de

Justicia, sino solo en el tanto y en el cuanto el respectivo proyecto de ley no tenga relación directa con la "organización o funcionamiento del Poder Judicial", temas que, ciertamente, no estaban involucrados en las acciones que se plantearon ante esta Sala y que fueron resueltas en las sentencias de cita. Con ello, no se excluye la materia concerniente al Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial de la consulta obligatoria a la Corte Suprema de Justicia, como lo entiende la mayoría, ya que este tema, en sí mismo considerado, no está excluido de dicha consulta, sino que ello dependerá de si el proyecto de ley en cuestión contiene o no regulaciones relativas a la organización o el funcionamiento de ese Poder, aspecto que habrá que determinar de previo en cada caso para así establecer la obligatoriedad o no de dicha consulta.

En este punto, es importante aclarar, que la independencia funcional del Poder Judicial, establecida en el artículo 9, y reforzada en el artículo 154, ambos de la Constitución Política, implica, necesariamente, la potestad de dicho Poder de la República de darse su propia organización, con el fin de evitar, en especial, la intromisión de intereses políticos en su función. Y esta independencia organizativa, tanto administrativa como jurisdiccional, es la que también se tutela en el numeral 167, Constitucional. En este sentido, a criterio de los suscritos, es un grave error conceptual confundir o asimilar la función jurisdiccional en sentido amplio, con inclusión de la función auxiliar a la jurisdiccional, con la función estrictamente administrativa. La función jurisdiccional es una función especial y diferente a la función administrativa que prestan los funcionarios del Poder Ejecutivo o del

sector descentralizado. Una cosa es la Administración de Justicia y otra muy distinta la Administración Pública, dadas las particularidades de la función jurisdiccional frente a la función meramente administrativa, aun cuando los jueces y los auxiliares judiciales sean también funcionarios públicos. Precisamente, una de esas características, sin la cual sería imposible ejercer correctamente la función jurisdiccional, es la independencia, en su doble vertiente, tanto de Poder Judicial en sí mismo considerado, como la del juez y demás auxiliares de la función jurisdiccional. Basta para comprender la delicada tarea que realizan los jueces de la República, con la colaboración de los funcionarios que los asisten y los auxilian en sus funciones y sin los cuales aquellos no podrían ejercer debidamente su función, con tener presente que ellos deciden los casos sometidos a su conocimiento con fuerza de cosa juzgada; es decir, deciden cuál es la verdad con fuerza de autoridad de ley en cada caso, sin que su decisión, una vez alcanzada esa condición, pueda ser, en principio, revisada. Esto implica una función sumamente delicada y una gran responsabilidad, la cual no podría llevarse a cabo si no se garantiza la independencia funcional del Poder Judicial y de los juzgadores que lo conforman. Y, en este sentido, no pude haber verdadera independencia, si los salarios y las pensiones y jubilaciones de los jueces y auxiliares de justicia no estuvieran acordes con sus responsabilidades, muchísimo más graves que las de cualquier otro funcionario que ejerza una función pública meramente administrativa. De allí, que unos y otros, de modo alguno, se puedan equiparar, ni en responsabilidades, ni en funciones, ni en salarios, ni en los derechos jubilatorios.

Existe consenso en la doctrina administrativa, en que la función jurisdiccional es, si no la más compleja, una de las más complejas y difíciles de llevar a cabo en el Estado Constitucional de Derecho en las sociedades modernas. Esto por cuanto, a diferencia de lo que se decida en los Poderes Legislativo y Ejecutivo, las decisiones del Poder Judicial, en ejercicio de la función jurisdiccional, son inapelables; es decir, tiene fuerza o autoridad de cosa juzgada. Esto no solo implica una gran responsabilidad, sino la necesidad de contar con una serie de principios y garantías que permitan el adecuado ejercicio de esa función. En este contexto, la independencia del Poder Judicial, tanto orgánica como funcional, se presenta como una condición sine qua non para el ejercicio de esa delicada función. Corresponde al juez decidir sobre la única y posible interpretación de la ley, de la Constitución y del parámetro de convencionalidad, lo cual sería imposible si no cuenta con la debida independencia. Pero esta independencia sería ilusoria si no implica, necesariamente, una adecuada remuneración y un derecho jubilatorio acorde con sus funciones y responsabilidades, tanto para el juzgador propiamente dicho, como para el personal que le auxilia y asiste en su función. Por ello, en materia de remuneración y jubilación, no puede equipararse con el sector administrativo. La necesidad de compensar la complejidad y dificultad que implica el ejercicio de la función jurisdiccional justifica, en torno al tema objeto de esta consulta, que la jubilación o pensión de los servidores judiciales no sea igual a la del resto del sector público administrativo. Lo que se decida con fuerza de cosa juzgada en las instancias judiciales, tiene efectos trascendentales en la seguridad jurídica y en el derecho vigente en una

sociedad; y, por ende, en la paz social. En todo esto, la independencia judicial juega un papel protagónico, pues en un Estado Constitucional de Derecho, es decir, en un Estado Democrático, ese principio tiene una proyección institucional en el Poder Judicial propiamente dicho, frente a cualesquiera de los otros Poderes del Estado, lo que también implica, indispensablemente, la independencia personal y funcional de la figura del juez, no solo en relación con esos otros Poderes del Estado, sino, incluso, frente a los jerarcas del Poder Judicial. Hoy por hoy, no hay Estado de Derecho si el Poder Judicial -con todos sus servidores incluidos-, no cuenta con una real y efectiva independencia. La independencia judicial es una garantía institucional establecida a nivel constitucional, sea, en el rango más elevado de la jerarquía de las normas, al punto que también se encuentra estipulada como un Derecho Humano. En efecto, la Convención Americana de Derechos Humanos ha establecido, como derecho humano, el ser oído por un juez imparcial. Al respecto, en el artículo 8.1, se establece:

> ***"Artículo 8. Garantías Judiciales.***
>
> *1.* ***Toda persona tiene derecho a ser oída****, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable,* ***por un juez o tribunal*** *competente, independiente e* ***imparcial****, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". (La negrita no es del original).*

La independencia judicial constituye un principio fundamental dentro del Estado Constitucional de Derecho. Pero esa independencia,

para ser real, no solo debe ser organizativa y funcional, sino también económica. Esa independencia económica está también garantizada en el artículo 177, de la Constitución Política, al establecer que el proyecto de presupuesto ordinario deberá asignar al Poder Judicial al menos un 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. La intención del Constituyente originario, con la promulgación de esta norma -que establece un egreso constitucional atado-, es garantizar, entre otras cosas, que los jueces y el resto del personal auxiliar de la justicia, tuvieran una retribución adecuada a la complejidad y dificultad de la función jurisdiccional, lo que implica, una jubilación o pensión adecuada también a ello y a las prohibiciones especiales que dicha función implica para los servidores judiciales, las cuales no pesan sobre los servidores públicos de los otros Poderes del Estado. La norma constitucional previene que la asignación presupuestaria pueda convertirse en un instrumento de intervención política en la función jurisdiccional. Pero esto debe verse en toda su amplitud, ya que los salarios de los juzgadores y del personal auxiliar, así como el régimen de pensiones y jubilaciones que les es aplicable, tiene que guardar estricta relación con la labor que realizan, so pena de tornar nugatorio el principio de independencia judicial. De allí, que la independencia económica, personal, funcional, orgánica e institucional, tanto del Poder Judicial en sí mismo, como de los jueces y auxiliares de la justicia, es esencial en un Estado Constitucional de Derecho. Así las cosas, una forma de garantizar la independencia del Poder Judicial, de los Jueces de la República y de los auxiliares de

justicia, es con una jubilación o pensión digna, acorde con sus funciones constitucionales.

En la exposición de motivos que dio lugar a la promulgación de la Ley de Jubilaciones y Pensiones Judiciales, como adición a la Ley Orgánica del Poder Judicial, el diputado Teodoro Picado Michalski, en fecha 2 de junio de 1938, expresó:

> *"Es el Poder Judicial uno de los tres principales sostenes en que descansa el Gobierno de la República; y es a sus servidores, a los que por ejercer muy delicadas funciones para la vida misma de la Sociedad, se exige, más que a otros empleados, mayor ilustración, probidad y trabajo. Y es por eso, seguramente, que al pedirse a los servidores judiciales una completa dedicación, durante largos años, a la importantísima tarea de administrar justicia, -con el noble fin de asegurarles su subsistencia al llegar a la vejez o cuando por padecimientos físicos ya no puedan trabajar,- que se ha venido instando ante el Congreso, en distintos períodos legislativos, la promulgación de una ley que contemple esa difícil situación de los funcionarios y empleados del Poder Judicial".*

No se debe soslayar, que las personas juzgadoras y el funcionariado judicial en general, está sometido a un régimen de prohibiciones y de incompatibilidades de mucha mayor intensidad y rigurosidad que el régimen de incompatibilidades y prohibiciones que afecta al resto de los funcionarios públicos, lo que lo hace de una naturaleza completamente distinta. Las regulaciones que se aplican al funcionariado administrativo de todo el sector público no pueden

aplicarse también a los funcionarios judiciales. En este sentido, los principios de razonabilidad y proporcionalidad constitucional obligan a que ese régimen de incompatibilidades y prohibiciones asimétrico, que responde a la propia naturaleza de las funciones jurisdiccional y administrativa, deba tener una compensación económica, tanto salarial como al término de la relación laboral. Pero también el principio de igualdad, recogido en el artículo 33, de la Constitución Política, implica la prohibición de tratar como iguales a los desiguales, porque de ello se deriva una discriminación contraria al Derecho de la Constitución. En el caso de los jueces y funcionarios judiciales, existen condiciones objetivas, razonables, justificadas y fundadas en la propia naturaleza de la función jurisdiccional que se ejerce, para darles un trato diferente al del resto de los servidores públicos de las distintas administraciones, con lo cual, lejos de incurrirse en una discriminación, se tutela el principio de igualdad regulado en el citado numeral constitucional. Lo cual quiere decir, que si existe un régimen jubilatorio diferenciado para el sector jurisdiccional, ello no obedece a una decisión arbitraria, subjetiva o antojadiza del legislador, sino a la propia naturaleza específica y diferente de la función jurisdiccional que, objetiva y constitucionalmente, lo justifican.

Lo anterior no solo se deriva de nuestra propia Constitución Política y de los valores y principios que la informan, sino que está contenido en diversos instrumentos internacionales. Así, por ejemplo, en los "Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura", adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente,

celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, en el principio 11, se dice lo siguiente:

> *"11. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, **pensiones** y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas". (El resaltado no es del original).*

Con lo cual, las Naciones Unidas recomienda a todos los países del mundo, que las normas jurídicas deben garantizar a los jueces una remuneración, pensiones, condición de servicios y de jubilación adecuadas y proporcionadas a la complejidad y dificultad de la función jurisdiccional que ejercen. Lo cual debe entenderse, también, extensivo a los funcionarios auxiliares de la justicia, pues, de otro modo, tal independencia sería imposible.

De igual modo, en la "Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces", adoptada en Estrasburgo, entre el 8 y el 10 de julio de 1998, en aras de lograr una independencia real y efectiva del Poder Judicial y de los funcionarios que administran justicia, así como de sus colaboradores y auxiliares, en los párrafos 6.1 y 6.4, se establece lo siguiente:

> *"6.1 El ejercicio profesional de las funciones judiciales da derecho a la **remuneración del / de la juez, cuyo nivel será determinado con el fin de preservarle de las presiones destinadas a influir en sus resoluciones y en general en su***

actuación jurisdiccional, *alterando de ese modo su independencia e imparcialidad.*

6.4 En particular, ***el estatuto asegurará al / a la juez que haya alcanzado la edad legal de cese en sus funciones****, después de desarrollarlas a título profesional durante un período determinado,* ***el pago de una pensión de jubilación cuyo importe se aproximará en lo posible al de su última retribución de actividad judicial****". (El destacado no es del original).*

El citado instrumento pretende lograr un Poder Judicial real y efectivamente independiente, lo que es una garantía a favor de la ciudadanía. De modo tal, que la adecuada remuneración y pensión de los jueces y de los auxiliares de justicia, en los términos allí expresados, constituye la debida y razonable consecuencia del ejercicio de una función delicada y de mucha dificultad y responsabilidad.

También, el "Estatuto del Juez Iberoamericano", aprobado en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Islas Canarias, España, los días 23, 24 y 25 de mayo de 2001, en el artículo 32, se hace eco de los mismos principios ya citados, al estatuir:

"Art. 32. Remuneración.

Los jueces deben recibir una remuneración *suficiente,* ***irreductible y acorde con la importancia de la función que desempeñan*** *y con las exigencias y responsabilidades que conlleva". (El destacado no es del original).*

Y, en el artículo 33, dispone:

"Art. 33. Seguridad Social.

> ***El Estado debe ofrecer a los jueces su acceso a un sistema de seguridad social, garantizando que recibirán, al concluir sus años de servicio por jubilación***, *enfermedad u otras contingencias legalmente previstas o en caso de daños personales, familiares o patrimoniales derivados del ejercicio del cargo,* ***una pensión digna*** *o una indemnización adecuada". (El destacado no es del original).*

Debe tenerse presente, que la jubilación y la pensión forman parte de los Derechos Económicos, Sociales y Prestacionales contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidad, en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Estas regulaciones también han sido acogidas en el Informe N° 1 del 23 de noviembre del 2001, rendido por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), al examinar el tema de la independencia e inamovilidad de los jueces. Con respecto al tema de los salarios de los jueces, dicho Consejo recomendó:

> *"...es generalmente importante (y especialmente en el caso de las nuevas democracias) fijar disposiciones legales específicas que garanticen unos salarios de jueces protegidos contra reducciones y que aseguren de facto "el aumento de los salarios en función del coste de vida".*

Estas recomendaciones son de total aplicación al tema de las pensiones y jubilaciones de los jueces y de los servidores judiciales en

general, ya que están íntimamente relacionadas con el principio de independencia del Poder Judicial, tal y como ya ha quedado expuesto.

Pero no solo en el ámbito internacional se ha regulado esta materia en los términos dichos, sino que también ha sido objeto de regulación a lo interno del Poder Judicial, con consideraciones semejantes a las dichas.

En efecto, la Corte Plena aprobó el Estatuto de Justicia y Derechos de las Personas Usuarias del Sistema Judicial, en cuyos artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 24, se hace referencia a la independencia del Poder Judicial y de los jueces, en sus diferentes facetas. En el artículo 24, relativo a las condiciones materiales de la independencia judicial, se establece que el Estado debe garantizar "la independencia económica del Poder Judicial, mediante la asignación del presupuesto adecuado para cubrir sus necesidades y a través del desembolso oportuno de las partidas presupuestarias", lo cual está íntimamente relacionado con lo dispuesto en el ya citado artículo 177, de la Constitución Política, en cuanto a la asignación constitucional de un mínimo del Presupuesto Ordinario para el Poder Judicial, como manifestación de esa independencia.

Asimismo, el artículo 49, del citado Estatuto, consagra también, al igual que los instrumentos internacionales examinados, el principio del salario irreductible del juez: "Los jueces deben recibir una remuneración suficiente, irreductible y acorde con la importancia de la función que desempeñan y con las exigencias y responsabilidades que conlleva". Como ya se explicó, esta especial regulación tiene su fundamento en la independencia del Poder Judicial, lo cual debe ser

también extendido al tema de la pensión o jubilación de los jueces y del personal auxiliar de la justicia, pues de otro modo, el principio de independencia judicial no sería posible.

El respeto a la independencia judicial, que es uno de los fines que persigue el artículo 167, Constitucional, también fue objeto de regulación expresa en el Estatuto, artículo 20, al disponer que "[l]os otros Poderes del Estado y, en general, todas las autoridades, instituciones y organismos nacionales o internacionales, deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura". Y, precisamente, la intromisión inconsulta del órgano legislativo en la organización y funcionamiento del Poder Judicial, sea creando, modificando o suprimiendo órganos o competencias, judiciales o administrativos, es constitucionalmente inadmisible, por constituir esto una flagrante violación al principio de independencia judicial.

Por último, cabe indicar, que la independencia del Poder Judicial es un principio que tiene una naturaleza particular y específica, distinta al de los otros Poderes del Estado, ya que consiste en un escudo de protección contra la intromisión del poder político, de lo cual no están protegidos los otros Poderes del Estado. Esto, debido a que el Poder Judicial es el que administra justicia y esta debe ser imparcial y libre de cualquier presión externa. Y, en este punto, la presión económica, bien por el salario o estipendio, bien por el monto y condiciones de la jubilación o pensión de los jueces y demás auxiliares de la justicia, juega un papel trascendente en la consecución de una independencia real y efectiva del Poder Judicial.

Con base en las consideraciones precedentes, corresponde, entonces, examinar el contenido del proyecto de ley en consulta con el fin de determinar si este afecta o no la organización o el funcionamiento del Poder Judicial, en los términos expresados.

En este orden de ideas, los consultantes, según se dijo supra, alegan que el artículo 239, del proyecto de ley en cuestión, crea una Junta Administradora del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, la cual define como un órgano del Poder Judicial, con independencia funcional, técnica y administrativa, para ejercer las facultades y atribuciones que la ley le otorga, órgano al que se le otorga independencia funcional y se le asigna una serie de competencias, entre otras, elevar el aporte obrero al Fondo de Pensiones y conocer de las solicitudes de jubilación, lo cual implica una modificación en la estructura del Poder Judicial. De igual modo, se restan competencias al Consejo Superior del Poder Judicial; y, además, en el artículo 240, del proyecto de ley, se confiere a la Corte Plena la obligación de dictar un reglamento para la elección de los miembros de esa Junta Administradora, fijándole así una competencia que actualmente no tiene. Los mencionados numerales del proyecto disponen:

> ***"Artículo 239-** Se crea la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial como un órgano del Poder Judicial, que contará con completa independencia funcional, técnica y administrativa, para ejercer las facultades y atribuciones que le otorga la ley.*
>
> *Le corresponde a la Junta:*

a) Administrar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Empleados del Poder Judicial.

b) Estudiar, conocer y resolver las solicitudes de jubilación y pensión que se le presenten.

c) Recaudar las cotizaciones que corresponden al Fondo y ejercer las acciones de cobro necesarias.

d) Atender las solicitudes de reingreso a labores remunerativas de jubilados inválidos.

e) Realizar los estudios actuariales con la periodicidad establecida en la normativa emitida al efecto por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) y la Superintendencia de Pensiones (Supén).

f) Invertir los recursos del Fondo, de conformidad con la ley y con la normativa que al efecto dicte el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y la Superintendencia de Pensiones.

g) Cumplir con la legislación y la normativa que dicten tanto el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero como la Superintendencia de Pensiones.

h) Dictar las normas para el nombramiento, la suspensión, la remoción y la sanción del personal; así como aprobar el plan anual operativo, el presupuesto de operación, sus modificaciones y su liquidación anual.

i) Todas las demás atribuciones que le asignen la ley y sus reglamentos.

Con base en el resultado de los estudios actuariales, y con autorización de la Superintendencia de Pensiones, la Junta Administrativa podrá modificar los parámetros iniciales establecidos en esta ley respecto de los requisitos de elegibilidad, el perfil de beneficios, así como los aportes y las cotizaciones de los servidores judiciales y de las jubilaciones y las pensiones previstos en la ley, siempre que esto sea necesario para garantizar el equilibrio actuarial del Régimen.

La Junta contará con personalidad jurídica instrumental para ejercer las atribuciones que la ley le asigna, así como para ejercer la representación judicial y extrajudicial del Fondo.

Se financiará con una comisión por gastos administrativos que surgirá de deducir un cinco por mil de los sueldos que devenguen los servidores judiciales, así como de las jubilaciones y las pensiones a cargo del Fondo. Con estos recursos se pagarán las dietas de los miembros de la Junta Administrativa, los salarios de su personal y, en general, sus gastos administrativos. Los recursos ociosos serán invertidos de conformidad con lo previsto en el artículo 237 de esta ley.

Artículo 240- *La Junta Administradora estará conformada por tres miembros que serán electos democráticamente por el colectivo judicial, así como por tres miembros designados por la Corte Plena, con perspectiva de género en ambos casos. Cada integrante titular tendrá un suplente para que lo sustituyan en sus ausencias, quien deberá cumplir con los mismos requisitos del titular.*

Quienes integran la Junta durarán en sus cargos cinco años, luego de los cuales podrán ser reelectos, todo conforme con la reglamentación que al efecto habrá de dictarse por la Corte Plena, previa audiencia conferida a las organizaciones gremiales del Poder Judicial.

En la primera sesión ordinaria, la Junta designará a la persona que habrá de presidir las sesiones, esta designación se hará por un espacio temporal de un año, debiendo alternarse cada año entre los representantes del colectivo judicial y de la Corte Plena. Además, se designará a quien le sustituya en caso de ausencia. La persona que preside tendrá voto calificado en caso de empate.

Los miembros de la Junta Administradora no devengarán ninguna dieta pero sí contarán con los permisos necesarios para atender las sesiones. Para ser miembro de la Junta se deberá cumplir con los siguientes requisitos, los cuales deberán ser documentados y demostrados ante la Superintendencia de Pensiones (Supén):

a) Contar con título universitario en carreras afines a la administración de un fondo de pensiones y estar incorporado al colegio profesional respectivo, cuando así corresponda.

b) Ser de reconocida y probada honorabilidad.

c) Contar con conocimientos y al menos cinco años de experiencia en actividades profesionales o gerenciales relevantes para la administración de un fondo de pensiones, de manera que todos los miembros de este órgano posean

habilidades, competencias y conocimientos que les permitan realizar el análisis de los riesgos que afectan a la Junta y al Fondo.

No podrán ser miembros de la Junta:

1) Las personas contra quienes en los últimos diez años haya recaído sentencia judicial penal condenatoria por la comisión de un delito doloso.

2) Las personas que en los últimos diez años hayan sido inhabilitadas para ejercer un cargo de administración o dirección en la Administración Pública o en las entidades supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), la Superintendencia General de Seguros (Sugese), la Superintendencia de Valores (Sugeval) y la Superintendencia de Pensiones (Supén).

La integración del órgano deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos, asegurando que la diferencia entre el total de hombres y mujeres no sea superior a uno".

De la lectura del artículo 239, transcrito, es claro que en él se crea un nuevo órgano dentro de la estructura del Poder Judicial, denominado "Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial", al que se le confiere completa independencia funcional, técnica y administrativa, para ejercer las facultades, competencias y atribuciones que le otorga la ley, enumeradas en los incisos a), b), c), d), e), f), g), h) e i), del propio artículo, para el cumplimiento de sus cometidos, para lo cual contará con personalidad jurídica instrumental. De tal manera, que se crea, ex

novo, un órgano administrativo y se adscribe dentro de la estructura del Poder Judicial, con competencias y atribuciones determinadas; y, concomitantemente, se sustraen y eliminan competencias y atribuciones previamente otorgadas -por ley formal- al Consejo Superior del Poder Judicial. Esta sola circunstancia, por las razones dichas, obliga al órgano legislativo a consultar -necesariamente- el proyecto al Poder Judicial, en los términos dispuestos en el artículo 167, de la Constitución Política, ya que ello modifica la organización administrativa del Poder Judicial, con la creación de un nuevo órgano administrativo, y la supresión de competencias del Consejo Superior en favor de ese órgano de nueva creación, lo que, claramente, afecta la independencia de ese Poder de la República.

Lo mismo cabe decir en relación con el artículo 240, del proyecto de ley consultado, en el tanto en él se abordan temas propios de la organización administrativa del Poder Judicial, en torno a la conformación y designación de los miembros de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, su duración en los cargos, la designación de la persona que ha de presidirla y los requisitos para poder ser miembro de esa Junta, entre otros. Es de destacar, que aun cuando la Corte Plena está facultada, por la Ley Orgánica del Poder Judicial, para dictar los reglamentos internos que sean necesarios para el buen funcionamiento del Poder Judicial, el hecho de que, por medio del proyecto de ley en consulta, se le imponga la obligación de reglamentar lo relativo a la duración en los cargos de los miembros de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, sin que el texto

sustitutivo del proyecto, que fue finalmente aprobado en Primer Debate, haya sido consultado a la Corte Suprema de Justicia, implica una grave intromisión en las competencias del órgano máxima jerarquía del Poder Judicial, con afectación de la organización de ese Poder de la República, en contravención de la consulta obligatoria preceptuada en el artículo 167, de la Constitución Política; y, por ende, una lesión a la independencia judicial. A simple vista, la citada normativa, ahora consultada por los representantes del pueblo, le quita, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, y por consiguiente, al Presidente del Consejo Superior del Poder Judicial, la competencia que le da la Ley Orgánica del Poder Judicial, de administrar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, precisamente de acuerdo con las políticas de inversión establecidas por la Corte Plena, tal y como actualmente está contemplado en el artículo 81, inciso 12.

No obstante lo anterior, el reparo de los consultantes es que el texto sustitutivo del proyecto de ley, que fue acogido por la Comisión Especial en la sesión del 27 de julio de 2017, no fue consultado a la Corte Suprema de Justicia, a pesar de contener una serie de regulaciones que afectan la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Sin embargo, tal y como se afirma en el voto de mayoría, a folio 2625 del expediente legislativo consta que, en atención a una moción aprobada el 27 de julio de 2017, por la Comisión Especial, por oficio número AL-20035-OFI-0043-2017 del 31 de julio de 2017, la Jefa del Área de Comisiones de la Asamblea Legislativa confirió audiencia al Poder Judicial con respecto al dictamen afirmativo de

mayoría, con base en lo cual, la Corte Suprema de Justicia emitió su criterio mediante el oficio número SP-253-17 del 10 de agosto de 2017, según consta a folios 2759 a 2807 del expediente legislativo. Esto significa, entonces, que el Poder Judicial sí fue consultado y externó su criterio en relación con el texto sustitutivo aprobado por la Comisión Especial el 27 de julio de 2017, lo que se produjo incluso antes de que dicho texto fuera conocido por el Plenario.

A pesar de ello, dicho texto no fue el que se aprobó en Primer Debate por el Plenario Legislativo el 30 de octubre de 2017, publicado en el Alcance N° 268 a la Gaceta Digital N° 212 del 9 de noviembre de 2017, ya que el que se aprobó en Primer Debate es un texto sustitutivo introducido por moción vía artículo 137, del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Este último texto no fue consultado a la Corte Suprema de Justicia, tal y como correspondía, según lo analizado supra, al tenor de lo dispuesto en el artículo 167, de la Constitución Política.

Este punto, si bien no fue alegado de manera expresa por los consultantes, no es óbice para que la Sala, de oficio, entre a examinarlo, ya que se trata de un vicio esencial en el procedimiento legislativo en la tramitación del proyecto de ley consultado. Al respecto, cabe destacar, que este Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer y pronunciarse -de oficio- sobre cualquier aspecto de constitucionalidad que detecte al revisar un expediente legislativo en el que se tramite un determinado proyecto de ley, en vía de consulta legislativa de constitucionalidad, sin importar si ese determinado aspecto no fue objeto de consulta. Esto se deriva del texto

del artículo 101, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que indica:

> ***"Artículo 101.-*** *La Sala evacuará la consulta dentro del mes siguiente a su recibo, y, al hacerlo, dictaminará sobre los aspectos y motivos consultados* ***o sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional.***
> *El dictamen de la Sala sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado.*
> *En todo caso, el dictamen no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad". (El destacado no es del original).*
> *Al respecto, también la doctrina nacional ha expresado:*
>
> *"En lo relativo al contenido del parecer emitido por la Sala Constitucional, no existe un congruencia absoluta y rígida entre los motivos o aspectos consultados y la opinión vertida por la Sala, puesto que, la Sala Constitucional bien puede, ex officio, emitir su parecer "sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional" (artículo 101, párrafo 1°, LJC), los que incluyen, desde luego, tanto los vicios formales del procedimiento legislativo no consultados como cuestiones sustanciales o de fondo contenidas en el proyecto y no observadas por los consultantes". (Jinesta Lobo, Ernesto. Derecho Procesal Constitucional, Primera Edición, Editorial Guayacán, San José, Costa Rica, pág. 334).*

De manera, que, si como en este caso, la Sala, al examinar el expediente legislativo, determina que en el procedimiento de formación de la ley de un proyecto se incurrió en algún vicio esencial, o si su contenido resulta contrario al Derecho de la Constitución, bien puede pronunciarse de oficio al respecto, no solo porque la ley que regula su funcionamiento así lo contempla, sino también por resultar ello razonable y conforme con una sana economía procesal, pues no tendría sentido que la Sala pasara por alto la inconstitucionalidad detectada en el proyecto de ley por el solo hecho de que los consultantes no la hayan advertido, a la espera de que luego, por vía de acción de inconstitucionalidad sea reclamada y tenga que pronunciarse al respecto, con la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad de una ley ya vigente, con las consecuencias perjudiciales que ello podría implicar para el ordenamiento jurídico. En este sentido, sería absurdo permitir la aprobación legislativa de una ley que contiene una inconstitucionalidad, sea en el trámite legislativo o en la normativa de fondo, que a la postre tendrá que ser declarada. Máxime si se trata, como en este caso, de un vicio en la tramitación del proyecto consultado, que resulta vinculante para el órgano legislativo. Por ello, el vicio detectado en el procedimiento legislativo del proyecto de "Ley de Reforma Integral a los Diversos Regímenes de Pensiones y Normativa Conexa", expediente legislativo número 19.922, por la omisión de consultar a la Corte Suprema de Justicia el texto sustitutivo aprobado en Primer Debate, debe ser declarado de oficio, toda vez que esto viola lo dispuesto en el artículo 167, de la Constitución Política, al afectar la organización administrativa del Poder Judicial, por la

creación de un nuevo órgano administrativo dentro de su estructura, otorgarle competencias sustanciales en materia de pensiones y jubilaciones; y, a la vez, suprimir competencias otorgadas previamente por ley al Consejo Superior del Poder Judicial (artículos 239 y 240 del proyecto).

Esta Sala, en abono de lo anterior, en la Sentencia N° 2001-13273, de las 11:44 horas del 21 de diciembre de 2001, al evacuar una consulta legislativa de constitucionalidad sobre un proyecto de ley de reforma al Código Penal, en cuanto modifica aspectos relativos a la organización o funcionamiento -meramente administrativa- del Archivo Judicial, sostuvo, por unanimidad, que:

> *"De la misma forma, modifican el ámbito de funciones del Archivo Judicial, aumentando la cantidad de datos que debe registrar.* ***Todo lo anterior implica sin duda, la variación de diversas reglas concernientes al funcionamiento y organización del Poder Judicial.*** *A pesar de lo anterior, la Asamblea Legislativa omitió efectuar la respectiva consulta a la Corte Suprema de Justicia (al menos la misma no consta en la copia certificada del expediente remitida por el Presidente del Directorio), sin que anteriormente dichos aspectos hayan estado incluidos en los textos consultados a la Corte Suprema de Justicia, por lo que estima la Sala que se incurrió en una violación al deber impuesto en el artículo 167 de la Constitución Política respecto de la independencia funcional reconocida por el constituyente al Poder Judicial, y en ese sentido debe entenderse que el trámite seguido con anterioridad a la*

aprobación del dictamen modificado es nulo desde el punto de vista constitucional y así debe ser declarado". (El resaltado es agregado).

Nótese por lo dicho, que el vicio apuntado no se subsanaría aun cuando, en segundo debate, el proyecto sea aprobado por mayoría calificada, pues esto solo sería así si se tratase de la aprobación de un texto de obligada consulta al Poder Judicial, por afectar su organización, estructura y funcionamiento -como en este caso-, y, una vez consultado a la Corte Suprema de Justicia, el órgano legislativo persistiera en aprobarlo apartándose del criterio técnico del órgano judicial. Pero de lo que aquí se trata, es de la aprobación -en Primer Debate- de un texto inconsulto, en contravención de lo preceptuado en el artículo 167, de la Constitución Política, vicio de procedimiento que resulta insalvable e insubsanable. Esto por cuanto, si bien es cierto, el texto sustitutivo del proyecto de ley, que fue acogido por la Comisión Especial en la sesión del 27 de julio de 2017, fue consultado a la Corte Suprema de Justicia, este texto no fue el que, finalmente, se aprobó en Primer Debate, sino un nuevo texto sustitutivo que, de previo, no fue consultado, no obstante tener relación directa con la organización, estructura y funcionamiento del Poder Judicial, según ha quedado expuesto. Y aún más, si bien el anterior texto aprobado por la Comisión Especial en la sesión del 27 de julio de 2017 sí fue consultado a la Corte, al haber esta mostrado disconformidad con el texto, hacía obligada una votación calificada por el Pleno, al tenor del artículo 167, de la Carta Fundamental, lo que tampoco se hizo así.

La Corte Plena, en Sesión N° 27, del 7 de agosto de 2017, Artículo XXX, al evacuar la consulta a la Asamblea Legislativa sobre el Dictamen Afirmativo de Mayoría, aprobado por la citada Comisión Especial, dispuso:

> *"Se considera que tiene que ver con la estructura y funcionamiento del Poder Judicial, debido a que afecta directamente el proyecto de vida de todas las personas servidoras judiciales porque significa una disminución de la jubilación, aun y cuando han cumplido con todos los requisitos legales para gozar del derecho jubilatorio de manera plena. Esto incluye la cotización de las cuotas necesarias y correspondientes; el pago de renta; aportes tanto al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial como al sistema de la Caja Costarricense del Seguro Social y otra serie de cargas que de aprobarse el texto tal cual ha sido planteado por la Comisión dictaminadora, redundaría en acciones confiscatorias.*
>
> *No puede dejarse de lado que la creación y naturaleza del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial responde a criterios de estabilidad, independencia, preparación e idoneidad, tal como lo establece el artículo 192 de la Constitución Política, con el objeto de promover la permanencia de un personal formado y capacitado en la institución y la disminución del goce jubilatorio representa un desestimulo para el ingreso de personas profesionales valiosas, que atendiendo al resultado económico de una futura valoración, preferirían hacer su carrera profesional en otro ámbito laboral.*

Se afecta la carrera judicial, fiscal, de la Defensa Pública y del personal en general que teniendo más cargas en su salario -de cuatro veces más que en otros regímenes-, recibirían un beneficio menor.

Por otra parte, la renovación del personal que logra permanecer se afecta. El Poder Judicial contaría con personas funcionarias de edad avanzada, que se mantuvieron laborando únicamente por la disminución que sus ingresos sufrirían en caso de jubilarse.

La población judicial estaría ante una encrucijada, donde si bien es cierto, se tiene el deseo de optar por ese derecho y la motivación de retirarse a descansar, se ve colocada en una condición donde debe valorar su situación económica, probablemente, obligándola a buscar nuevas fuentes de ingresos para mantener sus gastos normales o adquiridos previos a la pensión, y los naturales por razones propias de la edad. Sin embargo, ese proceso también tiene sus restricciones, desde el punto de vista legal la Ley Orgánica del Poder Judicial prohíbe a las personas jubiladas optar por otro trabajo, y socialmente es una realidad que después de los cuarenta años se tienen limitaciones fácticas en cuanto a la reincorporación laboral.

Tiene gran relación con la estructura y funcionamiento, ya que se le resta competitividad al Poder Judicial en el mercado laboral, con perjuicio para la calidad de la Administración de Justicia. El salario de los puestos se ve disminuido por el aporte al régimen de pensiones y jubilaciones que es cuatro veces mayor

que la contribución de otros regímenes. Esto dificulta la captación de recurso humano y se ve perjudicado el servicio público.

Además, la regulación del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial no debe valorarse únicamente desde la perspectiva económica, pues nos encontramos ante derechos fundamentales -irrenunciables- asociados a toda persona trabajadora, quien durante sus años laborales contribuyó en un porcentaje superior al general, a un régimen con la expectativa de contar con una pensión, que le permita satisfacer sus necesidades y gozar junto con su entorno, sus años de retiro de forma tranquila y con calidad de vida.

La imposición de esta nueva carga tributaria, afecta a grupos de población vulnerable -como las personas adultas mayores- perjudicándose a la parte más débil, la que precisamente requiere mayor protección por parte del Estado.

El impuesto propuesto se impone en un momento de la vida de la persona jubilada donde está más vulnerable, cercanas o ya son de la tercera edad. No se puede obviar que es en esta etapa, donde por lo general las personas requieren mayores atenciones médicas, cuidados especiales, entre otros, siendo que durante su vida laboral, unos en menor o mayor cantidad, de acuerdo con los ingresos percibidos, cotizaron para el régimen con la expectativa de contar con los recursos previstos para afrontar este proceso y de aprobarse este Proyecto de Ley, se vería truncado dicho plan de vida.

Causaría un impacto social importante, por cuanto las personas en su retiro pierden, de forma sorpresiva, una parte importante de sus ingresos, pero conservan un estatus de gastos preestablecidos, lo que se convierte en una repercusión, no solo económica, sino también en su salud, siendo contrario al objetivo previsto para un sistema de pensiones, el cual es contar con ingresos suficientes durante la vida posterior a la laboral, escenario dentro del cual es importante recordar que en muchas ocasiones, la persona jubilada, continúa teniendo bajo su cuidado y manutención a otras personas adultas mayores o menores de edad.

Tomando en cuenta las observaciones planteadas al Proyecto de Ley tramitado bajo el expediente 19922 (20035), las cuales encuentran apego y sustento en el estudio actuarial realizado por el IICE y con base en las potestades que los artículos 167 de la Constitución Política y 59 inciso 1) de la Ley Orgánica del Poder Judicial se estima que el texto consultado sí incide en la estructura, organización y el funcionamiento del Poder Judicial y en ese sentido deberá la Asamblea Legislativa, tomar en cuenta lo dicho por la Corte Plena en relación a cada aspecto del Proyecto en consulta, salvo que se cuente con la mayoría calificada para separarse de dicha opinión vinculante.

Así se ha hecho saber a ese Poder Legislativo en otros proyectos de ley consultados tales como los vistos en las sesiones de Corte Plenas números 57-14 del 08 de diciembre de 2014, artículo XVIII; 13-15 del 23 de marzo de 2015, artículo XXXVII;

2-16 del 18 de enero de 2016, artículo XVIII y 14-17 del 30 de mayo de 2017, artículo XIX, entre otros, en los que la Corte Plena ha estimado necesario señalar la incidencia de los proyectos de Ley en la estructura interna del Poder Judicial.

Corolario, respecto del proyecto de Ley tramitado bajo el expediente n° 19922, ***debe emitirse criterio negativo pues incide en la estructura, organización y funcionamiento del Poder Judicial".*** *(La negrita no es del original).*

La parte final, del citado artículo constitucional (167), expresa literalmente que "para apartarse del criterio de ésta [La Corte], se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa"; y, dicho texto final, -no consultado en todo caso- se aprobó por la Asamblea Legislativa el 30 de octubre de 2017, con solo treinta y un votos (folios 4000 y 4173 del expediente legislativo).

b.- Falta de publicidad del texto sustitutivo aprobado por la Comisión Especial en sesión del 13 de setiembre de 2016. *Del estudio del iter legislativo, ha quedado establecido, que el texto sustitutivo del proyecto de ley en consulta, aprobado por la Comisión Especial en sesión del 13 de setiembre de 2016, no fue publicado, tal y como lo plantean los diputados consultantes y quedó debidamente acreditado por la prueba rendida por el Director Ejecutivo de la Asamblea Legislativa el 12 de marzo de 2018. Por otra parte, de conformidad con las reglas fijadas por el procedimiento especial aprobado por la Asamblea Legislativa para el expediente número 19.922, en Sesión Ordinaria N° 37 del 30 de junio de 2016, con base en lo dispuesto en*

el artículo 208, bis, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, esa publicación era obligatoria, lo cual se desprende claramente del inciso h, del punto 2, "Mociones de Fondo", del procedimiento en cuestión, que a la letra dice:

> *"h.- Si durante el conocimiento del expediente en su trámite en comisión* ***fuese aprobada una moción de texto sustitutivo o cuando la comisión acuerde cambios que modifiquen en forma sustancial el proyecto de ley****, la Presidencia de la Comisión solicitará al Directorio Legislativo* ***acordar su publicación en el Diario Oficial La Gaceta con el fin de salvaguardar el Principio Constitucional de Publicidad*** *y se suspenderá el conocimiento del proyecto...". (El resaltado no es del original).*

La mayoría de la Sala estima que esa falta de publicidad -hecho sobre el que no hay discusión- no afecta el trámite del proyecto de ley; y, por ende, no constituye un vicio esencial del procedimiento, toda vez que, en definitiva, ese no fue el texto que aprobó la Comisión Especial el 27 de julio de 2017, texto sustitutivo, este último, que sí fue publicado en el Alcance N° 189 de la Gaceta Digital N° 147 del 4 de agosto de 2017.

Sin embargo, a juicio de los suscritos, tal razonamiento no es de recibo; esto por cuanto, en primer lugar, las reglas que acordó el Plenario Legislativo para la tramitación por procedimiento especial del proyecto de ley en consulta, vía artículo 208, bis, del Reglamento Legislativo, resultan de obligado y estricto cumplimiento, habida cuenta de que se trata de un procedimiento mucho más restrictivo que el ordinario, donde, de modo particular, deben observarse los

principios democrático y de publicidad. Además, independientemente de que el texto en cuestión fuese o no el que, finalmente, fue aprobado por Comisión Especial el 27 de julio de 2017 -que sí fue publicado-, la falta de publicación es un vicio esencial en sí mismo considerado, por lo que el hecho de que, con posterioridad, dicho texto fuera sustituido por otro que sí se publicó, no tiene la virtud de subsanar el vicio apuntado.

Lo anterior ya ha sido sostenido por esta Sala, al evacuar las Consultas Legislativas Facultativas de Constitucionalidad presentadas con respecto a la aprobación del proyecto de ley denominado "Ley de Solidaridad Tributaria", que se tramitó en el expediente legislativo N° 18.261, ocasión en la que, por Sentencia N° 2012-004621 de las 16:00 horas del 10 de abril de 2012, dijo:

> ***"VII.-** Este Tribunal Constitucional advierte que cuando la Asamblea Legislativa, vía moción de orden del artículo 208 bis del Reglamento, crea un procedimiento especial, la aplicación y observancia de éste debe ser absolutamente rigurosa y estricta. El procedimiento especial creado a través del artículo 208 bis, como tal, es una excepción a las reglas de los procedimientos legislativos ordinarios que es consentida por una mayoría calificada, pero, como tal, será, siempre, una excepción. El deber de las diversas instancias legislativas de ceñirse, celosa y escrupulosamente, al procedimiento especial previamente diseñado, evita cualquier infracción a los principios de la seguridad jurídica (enfatizado por este Tribunal en el Voto No. 398-2005 de las 12:10 hrs. de 21 de enero de 2005) y*

democrático. Consecuentemente, ante un procedimiento legislativo especial y rápido, los plazos, etapas y requisitos previamente establecidos deben ser objeto de una interpretación restrictiva y rigurosa, siendo que el margen de flexibilidad admisible frente a los procedimientos ordinarios, a través de interpretaciones extensivas, decrece notablemente para evitar una excepción de la excepción y, en general, un apartamiento del iter creado, excepcionalmente, por una mayoría agravada.

VIII.- VICIO ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO DE CARÁCTER EVIDENTE Y MANIFIESTO AL OMITIRSE LA PUBLICACIÓN DE UN NÚMERO SIGNIFICATIVO DE MOCIONES DE FONDO APROBADAS EN LA COMISIÓN ESPECIAL QUE, EN CONJUNTO, MODIFICARON SUSTANCIALMENTE EL PROYECTO ORIGINAL. *De otra parte, los diputados consultantes manifiestan que, pese a lo estipulado en el apartado I.2.h., del procedimiento legislativo especial, durante su trámite se omitió publicar una serie de cambios realizados al proyecto que mermaron la expectativa recaudatoria, la cual, originalmente, fue planteada en un 2% y que, posteriormente, bajó entre un 0.5% y un 1% del PIB. Específicamente, indicaron que se omitieron publicar las mociones Nos. 92, 128, 221, 222, 225, 227, 262, 267, 623, 624, 639, 5189-208 bis, 650, 661, 662, 674, 761, 778, 1717, 1786, 1843, 3767, 2325, 3771, 3879, 3991, 4128, 4129, 4157, 4241, 4242, 4243, 4244, 4245, 1375-208 bis, 1378-208 bis, 1379-208 bis, 1382-208 bis, 1383-208 bis, 1384-208 bis, 1388-208 bis,*

4940-208 bis, 5142-208 bis, 5143-208 bis, 5144-208 bis, 5145-208 bis, 5146-208 bis, 5165-208 bis, 5166-208 bis, 5190-208 bis, 5193-208 bis, 5194-208 bis, 5215-208 bis, 5219-208 bis y 5428-208 bis. No obstante, de previo, resulta oportuno aclarar que esta Sala no entrará a conocer lo referente a las mociones Nos. 92, 225, 639, 5189-208 bis y 4245. Debe observarse que el contenido de la moción No. 92, no hace referencia a lo que manifiestan los diputados consultantes. Si bien los citados legisladores argumentan que dicha moción versa sobre la exoneración a los insumos de pesca del pago del impuesto sobre las ventas, lo cierto es que la misma guarda relación con el plazo para presentar las declaraciones del impuesto sobre la renta. Por su parte, la moción 225, únicamente, aclaró que el monto total del salario escolar que se encuentra exento del pago del impuesto de la renta comprende tanto a los trabajadores públicos como a los privados. De igual forma, la moción 639 no versa sobre lo que los consultantes señalan en el presente asunto. La moción se encuentra referida a la exención del pago del impuesto sobre las ventas al cobro de comisión por retiro de dinero en cajeros automáticos y no, como lo sostienen los legisladores, a la exoneración de un 50% del impuesto a las utilidades a las entidades empresariales del Estado. En todo caso, los mismos consultantes señalan que dicho beneficio fue eliminado, posteriormente, mediante la moción 5189-208 bis. Asimismo, la moción 4245, únicamente, aclara que se mantendrá el tratamiento fiscal para los sistemas de pensiones establecido

en la Ley de Protección al Trabajador. Ahora bien, en cuanto al resto de mociones, resulta menester señalar que el principio de publicidad en el trámite legislativo resulta de significativa y especial relevancia tratándose de la materia tributaria, habida cuenta que debe existir una absoluta transparencia de todas las modificaciones que sufra un proyecto sobre la materia, dado el carácter general de la potestad tributaria y del principio de igualdad en el sostenimiento de las cargas públicas. Es así como cualquier modificación sustancial de un proyecto de ley de tal naturaleza debe estar sometida a una intensa y escrupulosa publicidad. De conformidad con el apartado 1.2.h. del procedimiento especial aprobado ex artículo 208 bis "Si durante el conocimiento del expediente en su trámite en comisión fuese aprobada una moción de texto sustitutivo o cuando la comisión acuerde cambios que modifiquen en forma sustancial el proyecto de ley, la Presidencia de la Comisión solicitará al Directorio Legislativo acordar su publicación en el Diario Oficial La Gaceta con el fin de salvaguardar el Principio Constitucional de Publicidad". En la presente consulta, es evidente que el abundante número de mociones de fondo aprobadas, en su conjunto, produjeron un cambio sustancial del proyecto original, empezando por la modificación y reducción de las tarifas de algunos de los impuestos para ciertos sujetos, bienes y servicios, así como el establecimiento de exoneraciones o exenciones a distintos sujetos de derecho público y privado y actividades, la introducción de algunos beneficios fiscales, el

establecimiento de regímenes transitorios especiales, etc. Tales mociones de fondo, ciertamente, versan sobre la materia regulada por el proyecto original y debidamente publicado, pero, su sumatoria, produce una cambio sustancial de tal entidad y magnitud que, por tratarse de la materia tributaria, exige una publicidad acentuada y calificada, habida cuenta que los ciudadanos tienen derecho a saber y conocer las razones por las cuales determinados sectores, grupos, sujetos, actividades, bienes y servicios son exonerados, sometidos a una tarifa reducida o diferenciada o a un régimen de beneficios fiscales o exenciones o a uno transitorio diferente, de manera diversa al resto de los contribuyentes. La publicidad en materia tributaria tiene mayor importancia por la generalidad e igualdad que debe existir en materia de imposición de las cargas impositivas. Nótese que ha sido un hecho público y notorio, exento de prueba, que la expectativa recaudatoria contenida en el proyecto original, fue, sustancialmente, reducida con las mociones de fondo aprobadas. Según se desprende de la revisión integral de los doscientos catorce tomos del expediente legislativo y del oficio del Presidente de la Asamblea Legislativa No. Pal-1612-2012 de 10 de abril de 2012, recibido por este Tribunal el 10 de abril pasado, tales mociones de fondo no fueron publicadas en el Diario Oficial La Gaceta. Específicamente, sobre este punto en el oficio citado, el Presidente de la Asamblea Legislativa manifestó lo siguiente:

"Respecto de la solicitud que se hace en la cédula de notificación del 9 de abril de 2012 de las 16:50 horas respecto del expediente No. 12-003518-0007-CO, consulta legislativa facultativa interpuesta por señores Adonay Enríquez Guevara y otros, respondemos lo siguiente. Tal y como nos lo certifica el Lic. Marcos William Quesada Bermúdez en el oficio SD-98-11-12 del 9 de abril del año presente y que adjuntamos, del proyecto # 18.261 Ley de Solidaridad Tributaria, sólo se registra en el trámite la publicación de su texto base, o texto inicial del mismo en la Gaceta 187, Alcance 70 del 29 de septiembre de 2011. Ningún otro texto actualizado fue publicado ya que, ni la Comisión respectiva tomó ningún acuerdo para solicitárselo al Directorio Legislativo, ni lo hizo así la Presidencia de la Comisión propiamente. Por otra parte las mociones de orden en el Plenario Legislativo tendientes a aprobar su publicación, fueron sistemáticamente rechazadas por la mayoría de los señores y señoras diputadas, por todo lo cual no se llevó a cabo dicha publicación".

Consecuentemente, de la lectura del contenido de las mociones de fondo aprobadas en la comisión especial, este Tribunal Constitucional estima, por unanimidad, que hubo un vicio esencial del procedimiento legislativo de carácter evidente y manifiesto que quebrantó los principios de publicidad y de igualdad al omitirse su publicación, dado que, en conjunto, provocaron una modificación sustancial del texto original".

De manera tal, que al no haberse observado, de forma estricta, el procedimiento especial establecido vía artículo 208, bis, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en la tramitación del proyecto de ley en consulta, por haberse omitido la publicación del texto sustitutivo del proyecto de ley en consulta, aprobado por la Comisión Especial en sesión del 13 de setiembre de 2016, se incurrió en un vicio esencial en el procedimiento legislativo de formación de la ley, con violación del principio democrático y de publicidad, sin que la sustitución, en definitiva, de dicho texto, pueda convalidar el procedimiento.

Así lo determinó también esta Sala en la Sentencia N° 2015-001241, de las 11:31 horas del 28 de enero de 2015, al declarar inconstitucional varios artículos de la Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas, N° 9024 del 23 de diciembre de 2011, por violación al principio de publicidad, al disponer:

> *"Del análisis anterior y, particularmente de lo resaltado, se desprende que el texto sustitutivo no publicado introdujo dos sanciones que inmovilizan cualquier sociedad, tales como la no emisión de certificaciones de personería jurídica y la cancelación de inscripción de documentos a los morosos. En tal sentido se aprecia, igualmente, que en el texto sustitutivo se aprobaron cuestiones esenciales del impuesto, relativas a las sanciones, que no estaban previstas en el proyecto de ley original y que, por lo tanto, ameritaban garantizar el principio constitucional de publicidad. Como corolario del examen realizado, se concluye que los artículos 1, 3 y 5 de la Ley No.*

9124, Impuesto a las Personas Jurídicas, son inconstitucionales a la luz de lo dispuesto en el artículo 73, inciso c), de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Lo anterior, por cuanto, en la formación de la ley en cuestión se violentaron requisitos o trámites sustanciales relativos a la publicidad del proyecto, principio que, como se ha venido reiterando, es básico en un Estado Constitucional de Derecho, más aún, cuando de materia tributaria se trata. En efecto, ***la omisión de realizar una nueva publicación del proyecto de ley, a fin de garantizar la publicidad del texto, así como, procurar la más amplia participación ciudadana e institucional, violentó un aspecto esencial en el procedimiento parlamentario, cuya omisión acarrea un vicio de inconstitucionalidad sobre el procedimiento legislativo****". (El resaltado no es del original).*

c.- Publicación tardía del texto sustitutivo del proyecto de ley aprobado en Primer Debate por el Plenario Legislativo. *Del expediente legislativo N° 19.922, se desprende que el texto sustitutivo aprobado en Primer Debate por el Plenario Legislativo el 30 de octubre de 2017, fue publicado en el Alcance 268 a la Gaceta Digital N° 212 del 9 de noviembre de 2017, en tanto esta consulta fue planteada el 1 de noviembre de 2017. Es decir, que no solo dicho texto fue publicado en forma extemporánea, luego de ser aprobado en Primer Debate, sino que al momento de la presentación de la consulta ante este Sala no había sido publicado, con lo cual se produjo, también, otra violación al principio de publicidad; y, por ende, a un trámite esencial del procedimiento legislativo. La publicación del texto sustitutivo del proyecto de ley debió haberse*

producido antes de su aprobación en primer debate, ya que, al haberse hecho con posterioridad, se violó, asimismo, el principio democrático, al impedir, a la ciudadanía, conocer, de previo a su aprobación, el texto sustitutivo del proyecto. En tales circunstancias, la publicación tardía tiene, sobre el procedimiento legislativo, los mismos efectos que la no publicación, ya que la finalidad de la publicación -sea, que la población conozca, de previo a su aprobación, el texto final del proyecto de ley y pueda fiscalizar debidamente la labor legislativa- se tornó en nugatoria, vicio esencial en el procedimiento legislativo que no puede ser salvado por la publicación posterior. Así, lo dicho en el considerando anterior, con respecto a la no publicación del texto aprobado por la Comisión Especial en sesión del 13 de setiembre de 2016, es de plena aplicación a la publicación tardía del texto sustitutivo, una vez aprobado en Primer Debate, debido a que una publicación tardía de un proyecto de ley, equivale a la no publicación del proyecto.

Con base en las anteriores consideraciones, estimamos que el proyecto de ley consultado a la Sala Constitucional adolece de varios vicios esenciales de procedimiento que lo afectan en su totalidad y que lo tornan contrario al Derecho de la Constitución, razón por la cual, resulta inconducente entrar a analizar los alegatos de fondo planteados por los consultantes contra el contenido sustancial del proyecto de ley en cuestión. En los términos dichos, diferimos del criterio de la mayoría y dejamos así evacuada esta consulta legislativa relativa al proyecto de ley denominado "Ley de Reforma Integral a los Diversos Regímenes de Pensiones y Normativa Conexa", expediente legislativo N° 19.922".

Es claro, que el artículo 167, de la Constitución Política, se refiere a la consulta obligatoria a la Corte Suprema de Justicia, no solo cuando un proyecto de ley afecta directamente la función jurisdiccional del Poder Judicial, sino también cuando incide en la organización, estructura o funcionamiento administrativo de ese Poder de la República. La consulta institucional constituye un mecanismo de colaboración y equilibrio entre los poderes públicos, orientado tanto a preservar la integridad del procedimiento legislativo como a fortalecer la legitimidad y calidad del producto normativo resultante. En tal sentido, permite que el legislador conozca y valore, durante el proceso de formación de la ley, el criterio técnico e institucional del órgano constitucional potencialmente afectado, incorporando elementos de juicio que contribuyen a una mejor deliberación democrática y a una más adecuada tutela de la independencia judicial. Por ello, la exigencia constitucional de consulta no responde a una mera formalidad procedimental, sino a una garantía sustantiva destinada a asegurar que las modificaciones legislativas que incidan sobre la organización y funcionamiento del Poder Judicial sean adoptadas con pleno conocimiento de sus implicaciones institucionales.

Dejo, de este modo, consignada mi nota sobre el particular.

POR TANTO

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.

Fernando Castillo V.
Presidente

Fernando Cruz C.

Paul Rueda L.

PODER JUDICIAL
USO OFICIAL

Luis Fdo. Salazar A.

Jorge Araya G.

Anamari Garro V.

Ingrid Hess H.