



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- CONS- 002 -2021

**RESPECTO A RESOLUCIÓN No. 2021-017098 DE LA SALA
CONSTITUCIONAL SOBRE EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO 21.336 SOBRE
EL PROYECTO DE LEY:**

LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO

**INFORME PARA LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL
DE ASUNTOS DE CONSTITUCIONALIDAD**

EXPEDIENTE N. 21336

INFORME JURIDICO

ELABORADO Y REVISADO POR:

**SYLVIA A. SOLÍS MORA
JEFA DE ÁREA JURÍDICO SOCIAL**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN DE:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

18 DE OCTUBRE DE 2021



TABLA DE CONTENIDO

I. CONSIDERACIONES DE INICIO	3
1.1. Consultas formuladas y procedimiento legislativo previo a éstas	3
1.1.1. En cuanto a la admisión de las tres consultas legislativas presentadas.....	4
1.1.2. En cuanto a la inevaluabilidad de consulta de Corte Suprema de Justicia....	6
1.1.3. En cuanto a las denegatoria de diversos escritos presentados.....	7
1.1.4. En cuanto al plazo para resolver la consulta facultativa (acumulada)	8
1.1.5. Reseña de antecedentes legislativos previos a las consultas formuladas	8
1.2. Argumentos de inconstitucionalidad analizados por la Sala IV	9
1.2.1. Vicios de procedimiento rechazados.....	10
1.2.2. Vicios de fondo argumentados y resueltos.....	16
II. RAZONAMIENTO DE LA SENTENCIA: EXPOSICIÓN DE SUS ALCANCES, ANÁLISIS Y PROPUESTAS.....	19
2.1. Línea argumentativa transversal ante diversos vicios de inconstitucionalidad detectados en lo particular	19
2.1.1. Alcances	20
2.2.2. En cuanto al Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones	25
2.2.3. En cuanto a las Universidades Estatales.....	27
2.2.4. En cuanto a la Caja Costarricense de Seguro Social	31
2.2.5. En cuanto a las Municipalidades	34
III. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES	37
3.1. Sobre el trámite que se aplica.....	37
3.1.1. Competencias de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad	38
3.1.2. En cuanto al ejercicio de enmienda de los legisladores	40
3.2. Votación requerida	42
3.3. Consultas preceptivas	45
3.4. Conclusiones y recomendaciones	45



AL-DEST-CONS-002-2021

INFORME JURIDICO¹

EXPEDIENTE N. 21336

**RESPECTO A RESOLUCIÓN No. 2021-017098 DE LA SALA
CONSTITUCIONAL SOBRE EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO 21.336 SOBRE
EL PROYECTO DE LEY:**

LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO

**INFORME PARA LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL
DE ASUNTOS DE CONSTITUCIONALIDAD**

1. CONSIDERACIONES DE INICIO

1.1. Consultas formuladas y procedimiento legislativo previo a éstas

El presente Informe Jurídico determina los alcances de la resolución No. 2021-017098 (relativa al expediente No. 21-011713-0007-CO) que fue emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las 23:15 horas del 31 de julio del 2021.

De acuerdo con lo expuesto en la mencionada sentencia, para pronunciarse, parte de la consulta facultativa formulada, suscrita y tenida como efectivamente presentada ante la Sala Constitucional por parte de las siguientes diputaciones: José María Villalta Flores-Estrada, Paola Vega Rodríguez, Patricia Villegas Álvarez, Walter Muñoz Céspedes, Welmer Ramos González, Franggi Nicolás Solano, Aracelly Salas Eduarte, Ivonne Acuña Cabrera, Floria María Segreda Sagot, Shirley Díaz Mejía, Luis Ramón Carranza Cascante, Karine Niño Gutiérrez y Daniel Ulate Valenciano.

Por su parte, a la anterior consulta se acumularon las siguientes:

¹ Elaborado por **Msc. Sylvia A. Solís Mora**, Jefa de Área Jurídico Social. Revisión Final y autorización de **Msc. Fernando Campos Martínez**, Director a. i. del Departamento de Servicios Técnicos.

- **Expediente No. 21-011915-0007-CO (consulta legislativa facultativa)**, interpuesta el 22 de junio de 2021 por los legisladores y legisladoras: *Aracelly Salas Eduarte, Carmen Chan Mora, David Gourzong Cerdas, Erick Rodríguez Steller, María Inés Solís Quirós, Marulín Azofeifa Trejos, Oscar Cascante Cascante, Otto Roberto Vargas Víquez, Pablo Herrierto Abarca Mora, Pedro Muñoz Fonseca y Melvin Núñez Piña*. La cual fue acumulada al primer expediente citado mediante el Voto No. 2021-015105 de 2 de julio de 2021.
- **Expediente No. 21-012118-0007-CO (consulta legislativa facultativa)**, interpuesta el 2 de julio de 2021 por los legisladores y legisladoras: *Erwen Masís Castro, Enrique Sánchez Carballo, Aida Montiel Héctor, María Monge Granados, Carolina Hidalgo, Herrera, Paola Valladares Rosado, Gustavo Viales Villegas, Roberto Thompson Chacón, Jorge Fonseca Fonseca y Zoila Volio Pacheco*. La cual fue acumulada al primer expediente citado mediante Voto No. 2021-015137 de 2 de julio de 2021.
- **Expediente No. 21-012714-0007-CO (consulta de Corte Plena)**, interpuesta el 1 de julio de 2021 por el señor *Fernando Cruz Castro*, en su condición de Presidente de la Corte Suprema de Justicia. La cual fue acumulada al primer expediente citado mediante Voto No. 2021-015240 de 2 de julio de 2021.

1.1.1. En cuanto a la admisión de las tres consultas legislativas presentadas

Se tiene que las dos primeras antes citadas fueron consideradas admisibles por “unanimidad”. Mientras que la tercera contó con igual consideración, pero por “mayoría” de este alto Tribunal. Así, dicho Voto justifica su admisibilidad dado que las tres consultas legislativas:

- a) Fueron presentadas por al menos 10 diputaciones,
- b) Después de aprobado el proyecto en primer debate y

c) Antes de que se presentara a la Sala Constitucional el expediente legislativo por la Presidencia, el cual fue remitido el 25 de junio de 2021.

No obstante, al respecto de su admisibilidad, se adjuntan notas separadas, nota, razones diferentes y votos salvados en el siguiente sentido expuesto por este estudio de manera sintetizada:

Cuadro No. 1
Consideraciones adjuntas a admisibilidad de Consultas Legislativas

Documento	Consulta Legislativa	Magistraturas	Síntesis argumentos
Razones diferentes	<i>Primera</i>	<i>Rueda Leal</i>	Advierte que en Voto 2014-012887, junto a Cruz Castro y Salazar Alvarado, presentó Nota considerando improcedente el retiro o adición de firmas según estrategia del legislador o del partido político.
Nota separada	<i>Primera</i>	<i>Garro Vargas</i>	Considera que a partir de la entrega del expediente legislativo a Sala IV no procede retiro de firmas. Coincide con mayoría que no caben retiros parciales.
Razones diferentes	<i>Segunda</i>	<i>Hernández López</i>	Firmas repetidas de legisladores en varias consultas son admisibles en tanto se refieran a temas no planteados en consulta anterior. No se limita ello por Ley y Sala no puede obstaculizarlo.
Razones diferentes	<i>Segunda</i>	<i>Garro Vargas</i>	Los legisladores pueden tener por suscrita solo una consulta facultativa y no varias. De hacerlo, se tiene por eficaz última firma, todo antes de recibo expediente legislativo por Sala Constitucional.
Nota separada	<i>Segunda</i>	<i>Picado Brenes</i>	Admite adhesión del diputado Melvin Núñez Piña de 23 de junio, posterior a presentación de consulta, por ser anterior a la recepción del expediente legislativo por la Sala Constitucional.
Voto salvado	<i>Tercera</i>	<i>Castillo Víquez</i>	Considera inevaluable tercer consulta por retiro de firma de una diputada el 7 de julio, posterior a recepción del expediente. Indica que esa consulta quedó con 9 firmas. En cualquier momento pueden retirar firmas, siendo su inadmisibilidad sobreviniente.
Voto salvado	<i>Tercera</i>	<i>Rueda Leal</i>	Reitera posición que expuso p/ Razones Diferentes en primera consulta. Sea, rechaza el retiro de firma de diputada en primera consulta, por lo que no resulta válida su firma en la tercera, quedando por ello con 9.
Nota	<i>En general</i>	<i>Salazar Alvarado</i>	Cita notas suscritas en otras sentencias e indica, en síntesis, que sí es posible retirar válidamente una firma antes de que la Sala reciba copia certificada del expediente legislativo, así como ha de tenerse como diputado consultante que solicita se le tenga como tal antes de que sea recibido expediente legislativo.
Elaborado por Departamento Servicios Técnicos			

1.1.2. En cuanto a la inevaluabilidad de consulta de Corte Suprema de Justicia

Por “mayoría” se declaró inevaluable la consulta de constitucionalidad facultativa especial de la Corte Suprema de Justicia, siendo que se tienen como razones:

- a) El plazo del mes para evacuar consulta que manda a determinar momento de inicio del plazo para tener certeza de cuál es el término, siendo el momento de recepción del expediente legislativo por la Sala Constitucional, momento que no se admiten más consultas.
- b) La Corte Suprema de Justicia conoce ese criterio reiterado.
- c) Correr el plazo para recepción de nuevas consultas facultativas especiales por parte de órganos externos constituiría una interferencia indebida en el iter del procedimiento legislativo.

Adjunto a este criterio de mayoría se tienen, en síntesis, las siguientes consideraciones:

Cuadro No. 2 Consideraciones adjuntas a inevaluabilidad de Consulta Corte Suprema

Documento	Magistratura	Síntesis argumentos
Voto salvado	<i>Garro Vargas y Picado Brenes</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Considera que la Corte Suprema de Justicia formula la consulta sobre proyectos de ley o mociones incorporadas a ello, en cuya tramitación, contenido o efectos se estimare indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su competencia constitucional. con ello, se le otorga la posibilidad de evitar que un proyecto se apruebe en contra de sus competencias constitucionales. 2) Por lo que la recepción del expediente no puede ser el único criterio para iniciar el plazo del mes ni aplicarse como limitante o plazo de caducidad para a admisibilidad de otro tipo de consultas realizadas con base en incisos distintos del art. 96 que no refieren a consulta legislativa que posee un objetivo de colaboración y no de control. Le declara admisible y procede a responder los argumentos de fondo de dicha consulta que se omiten por extensos.
Nota	<i>Rueda Leal</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Concorre con criterio mayoría en tanto que una interpretación de la normativa que regula la consulta legislativa para limitar el plazo interponer consulta. 2) Menciona que en Voto 2016-18351 la Sala rechazó coadyuvancia de Defensoría de los Habitantes y procedió a tramitarla como consulta a pesar de haber sido recibido expediente. 3) Sostiene la existencia del plazo en los términos dichos, pero se separa de la posibilidad de oficio tenerla presentada como consulta.

Nota	Garro Vargas	<p>Agrega manifestaciones al Voto salvado que firmara junto a Picado Brenes anterior indica:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Que el ejercicio de este tipo de consulta lo puede ejercer la Corte Suprema legitimada en la defensa de su respectiva competencia constitucional, así como lo puede hacer el TSE (como órgano con rango de poder) y la CGR (como órgano constitucional), puesto que todos poseen competencias constitucionales que deben velar no sean afectadas. 2) El inicio del plazo que interpretativamente dispuso la Sala ha sido para la Asamblea, que, dada su naturaleza política, puede generar diversas consultas. No así en el caso de la Corte Suprema, cuya Presidencia necesita del acuerdo de Corte Plena para gestionar esa consulta. 3) No acepta que se indique que pueda darse una injerencia indebida en el íter del proyecto de ley por cuanto que el propio legislador otorgó esa facultad a otros poderes de la República y otras autoridades para afinar la constitucionalidad de un proyecto de ley. 4) El hecho que se haya consultado antes el proyecto a la Corte no le impide la consulta, dado que puede variar en el transcurso de su votación. 5) Haber admitido la consulta de la Corte Suprema no implica un beneficio anómalo a favor de tal órgano, porque el plazo que regía era el propio de la acumulación de las otras consultas. Pues, la consulta de la Corte se presentó el 1 de julio y las consultas legislativas se acumularon el 2 de julio, siendo admitidas. Se ajustaba el inicio del plazo a todas las consultas y no se incidía en el procedimiento legislativo. Por eso, reitera criterio de su voto salvado.
<i>Elaborado por Departamento Servicios Técnicos</i>		

1.1.3. En cuanto a las denegatoria de diversos escritos presentados

Durante el trámite de estas consultas se adjuntaron al expediente las siguientes gestiones:

**Cuadro No. 3
Otros escritos presentados**

Fecha	Entidad	Manifestaciones
22/06/2021	Secretario General del Sindicato de la Salud y la Seguridad Social.	Realiza varias manifestaciones en contra del proyecto de ley consultado.
25/06/2021	Varios diputados	Presentan coadyuvancia pasiva, manifestándose sobre la constitucionalidad del proyecto consultado.
28/06/2021	Varios representantes de organizaciones sindicales y comunales y de la sociedad civil	Solicitan declarar inconstitucional el proyecto de ley consultado.
29/06/2021	Varios diputados	Realizan manifestaciones sobre la conformidad constitucional del proyecto consultado.
05/07/2021	Asociación Cámara de Industrias de Costa Rica	Plantea documento titulado "coadyuvancia" y solicitan se rechace la consulta presentada.
13/07/2021 15/07/2021	Presidente de la Conferencia Episcopal Nacional de Costa Rica y el Secretario General de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum	Presentan coadyuvancia pasiva, manifestándose sobre la objeción de conciencia, cada uno por aparte.
20/07/2021	Varios diputados	Se apersonan a argumentar sobre la inadmisibilidad de la Consulta Facultativa de Constitucionalidad interpuesta por la Corte Suprema de Justicia.
<i>Elaborado por Departamento de Servicios Técnicos</i>		

Al respecto, la Sala Constitucional denegó su conocimiento y trámite argumentando que: *“Sobre estas gestiones, con manifestaciones a favor y en contra del proyecto consultado, procede señalar que la intervención adhesiva activa o pasiva no está prevista para los mecanismos de consulta legislativa, en los que pueden existir simples opiniones jurídicas contrapuestas acerca de la regularidad constitucional de un proyecto de ley, (...) ; **tal como lo ha indicado esta Sala en casos anteriores por tratarse la consulta facultativa de constitucionalidad de un proyecto de ley, siendo un proceso donde no se admiten coadyuvancias, ni a favor ni en contra del proyecto consultado, lo que procede es la denegatoria del trámite de todos estos escritos** (ver al respecto los votos n°2019-020596, n°2008-15760, n°2007-009469, n°2005-009618, n°2004-1603, entre otros)”* (Resaltado no es del original)

1.1.4. En cuanto al plazo para resolver la consulta facultativa (acumulada)

Al tratarse de consulta facultativa, debido a lo dispuesto por el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la Sala Constitucional resuelve dentro del mes siguiente. En principio, indica, a partir de la fecha de recibo del expediente legislativo. Siendo que su copia certificada se tuvo por recibido mediante resolución de esa Sala del 25 de junio del 2021. No obstante, al haber procedido, igualmente, a acumular las distintas consultas admitidas mediante resolución del 02 de julio, la Sala Constitucional tuvo por término para resolver el 02 de agosto de 2021.

1.1.5. Reseña de antecedentes legislativos previos a las consultas formuladas

Finalmente, sirva precisar en este apartado que se tienen los siguientes antecedentes procedimentales legislativos previos a la emisión de esta resolución:

Cuadro No. 4
Iter procedimental legislativo del Expediente No. 21.336

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Exp. 21.336			
Órgano	Fecha de Inicio	Fecha de Término	Tipo de Trámite
PLENARIO	08-abr-19	08-abr-19	PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
PLENARIO	24-abr-19	24-abr-19	ASIGNACIÓN A COMISIÓN E INFORME AL PLENARIO
ARCHIVO	29-abr-19	29-abr-19	RECEPCIÓN DEL PROYECTO (ARCHIVO)
ARCHIVO	29-abr-19	29-abr-19	ENVÍO A IMPRENTA NACIONAL PARA SU PUBLICACIÓN
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	30-may-19	30-may-19	RECEPCIÓN DEL PROYECTO (COMISIÓN)
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	30-may-19	10-nov-20	INGRESO EN EL ORDEN DEL DÍA Y DEBATE (COMISIÓN)
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	10-nov-20	10-nov-20	VOTACIÓN (COMISIÓN)
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	10-nov-20	10-nov-20	DICTAMEN (COMISIÓN)
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	17-nov-20	17-nov-20	REMISIÓN A LA SECRETARÍA DEL DIRECTORIO (COMISIÓN)
PLENARIO	18-nov-20	18-nov-20	RECEPCIÓN EN LA SECRETARÍA DEL DIRECTORIO (PLENARIO)
PLENARIO	13-ene-21	13-ene-21	INGRESO EN EL ORDEN DEL DÍA (PLENARIO)
PLENARIO	21-ene-21	21-ene-21	PRIMER DEBATE (PLENARIO)
PLENARIO	21-ene-21	21-ene-21	REMISION DE MOCIONES 137 A COMISION (PLENARIO)
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	22-ene-21	03-feb-21	INGRESO EN EL ORDEN DEL DÍA MOCIONES 137 (COMISIÓN)
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	04-feb-21	04-feb-21	REMISION PRIMER INFORME MOCIONES 137 (COMISIÓN)
PLENARIO	04-feb-21	04-feb-21	RECEPCIÓN INFORME MOCIONES 137 (PLENARIO)
PLENARIO	18-feb-21	18-feb-21	LECTURA INFORME MOCIONES 137 (PLENARIO)
PLENARIO	18-feb-21	18-feb-21	REMISION DE MOCIONES 137 A COMISION (PLENARIO)
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	19-feb-21	06-mar-21	INGRESO EN EL ORDEN DEL DÍA MOCIONES 137 (COMISIÓN)
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	10-mar-21	10-mar-21	REMISION SEGUNDO INFORME MOCIONES 137 (COMISIÓN)
PLENARIO	10-mar-21	10-mar-21	RECEPCIÓN INFORME MOCIONES 137 (PLENARIO)
PLENARIO	16-mar-21	16-mar-21	LECTURA INFORME MOCIONES 137 (PLENARIO)
PLENARIO	18-mar-21	17-jun-21	PRIMER DEBATE (PLENARIO)
PLENARIO	17-jun-21	17-jun-21	VOTACIÓN PRIMER DEBATE (PLENARIO)
PLENARIO	18-jun-21	18-jun-21	REMISIÓN DEL EXPEDIENTE A LA COMISIÓN DE REDACCIÓN (PLENARIO)
REDACCION	18-jun-21	18-jun-21	RECEPCIÓN DEL EXPEDIENTE (COMISIÓN REDACCIÓN)
REDACCION	18-jun-21	23-jun-21	INGRESO EN EL ORDEN DEL DÍA (COMISIÓN REDACCIÓN)
REDACCION	23-jun-21	23-jun-21	VOTACIÓN REDACCIÓN FINAL (COMISIÓN REDACCIÓN)
REDACCION	23-jun-21	23-jun-21	REMISIÓN REDACCIÓN FINAL (COMISIÓN REDACCIÓN)
REDACCION	23-jun-21	23-jun-21	REMISIÓN A LA SECRETARÍA DEL DIRECTORIO (COMISIÓN)
PLENARIO	24-jun-21	24-jun-21	RECEPCION EN LA SECRETARIA DEL DIRECTORIO (PLENARIO - 2NDA VEZ)
PLENARIO	24-jun-21	24-jun-21	INGRESO EN EL ORDEN DEL DIA (PLENARIO - 2NDA VEZ)
PLENARIO	25-jun-21	20-sep-21	CONSULTA DE CONSTITUCIONALIDAD-TRÁMITE EN SECRETARÍA DIRECTORIO (PLENARIO)
PLENARIO	23-sep-21	23-sep-21	LECTURA OPINIÓN CONSULTIVA (PLENARIO)
PLENARIO	23-sep-21	23-sep-21	REMISIÓN A COMISIÓN DE CONSULTA DE CONSTITUCIONAL (PLENARIO)
CONSULTAS	27-sep-21	27-sep-21	RECEPCIÓN DEL PROYECTO (COMISIÓN)
CONSULTAS	30-sep-21		INGRESO EN EL ORDEN DEL DÍA Y DEBATE (COMISIÓN)

Fuente: Asamblea Legislativa; constante en:
http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

1.2. Argumentos de inconstitucionalidad analizados por la Sala IV

De entrada, es menester indicar que la Sala Constitucional realizó varias advertencias de importancia, respecto a los alegatos formulados, puntalmente, se tiene que:

- a) Sobre los diversos vicios argumentados, solo procedió a revisar los extremos cuestionados en forma concreta por los consultantes y no aspectos generales de constitucionalidad de la normativa consultada. Ello según lo dispone el artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el cual a la letra precisa: “Artículo 99. Salvo que se trate de la consulta forzosa prevista en el inciso a) del artículo 96, la consulta deberá formularse en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por los cuales se tuvieren dudas u objeciones sobre su constitucionalidad.”
- b) En relación con aquellas normas del proyecto de ley sobre las cuales no se pronuncia (sea porque no fueron consultadas o por la fundamentación insuficiente de los consultantes), advierte que no se está indicando que sean o que no sean constitucionales, así que debe entenderse que no fueron analizadas por la Sala y no hay criterio externado sobre su constitucionalidad.
- c) Finalmente, esa Sala informa a la Asamblea Legislativa que el texto que tuvo a la vista, para realizar el examen de cada norma consultada, fue la **“Redacción Final” con fecha de 23 de junio del 2021.**

1.2.1. Vicios de procedimiento rechazados

El voto en análisis indica que las consultas acumuladas argumentan la existencia de tres vicios de procedimiento relativos a actuación de la Presidencia que generó vicios sustanciales del procedimiento al vulnerar al derecho de enmienda y al principio de participación democrática. Sean los siguientes:

- 1) Violación al derecho de enmienda, al haber declarado inadmisibles las mociones de reiteración 138-18, 138-231 y 138-250, por tratarse de mociones de fondo que, a pesar de haber sido aprobadas por la Comisión Dictaminadora, fueron modificadas posteriormente.**

La Sala Constitucional contextualiza lo alegado por las consultas acumuladas e indica que los consultantes consideran se violentó el derecho de enmienda al haber declarado la Presidencia inadmisibles las mociones de reiteración 138-18, 138-231 y 138-250, que, aún cuando fueron aprobadas por la comisión dictaminadora, fueron modificadas posteriormente. Al respecto, la Sala Constitucional constató la apelación planteada contra el rechazo de las mociones 138-23, 138-18 y 138-250. Lo cual lo marca como relevante por cuanto evidencia que se cumple con la advertencia previa necesaria para argumentar la inconstitucionalidad del trámite en una consulta legislativa posterior, así:

(...) la Sala ha determinado **que los vicios de procedimiento deben ser advertidos en su momento, para poder luego consultarse sobre ellos en la consulta de constitucionalidad que se presente.** (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

De esta forma, el Tribunal Constitucional aclara que, ciertamente, habría una arbitrariedad y consecuente vicio sustancial si se demostrara que tales mociones fueran aprobadas en Comisión, pero que otra moción aprobada les “cayera encima” y luego se rechazara la posibilidad de reiterarlas. No obstante, frente al caso de las mociones argumentadas, este Tribunal dice encontrarse imposibilitado de determinarlo, puesto que:

(...) en el caso de las mociones 138-231 y 138-250, **el escrito de interposición de la consulta no advierte con claridad cuál fue esa otra moción que les cayó encima o en qué momento procesal sucedió.** En total fueron conocidas 777 mociones de fondo y fueron planteadas 352 de reiteración. **Esto implicaría que sea la Sala quien deba revisar todas las mociones de fondo aprobadas,** luego de que la moción de fondo referida en la moción de reiteración 138-231 y 138-250, fueran aprobadas, a fin de encontrar, conforme su

contenido, la supuesta moción que luego las dejó sin efecto, **revisión que, a todas luces, es improcedente por parte de esta Sala.** (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

Ante lo que recuerda a la Asamblea Legislativa que:

Este Tribunal, en reiteradas ocasiones, ha señalado que en el libelo de interposición deben expresarse no solo los artículos del proyecto cuya constitucionalidad se cuestiona o consulta, sino manifestarse de manera clara y suficiente los motivos por los cuales se estima que una norma del proyecto puede ser inconstitucional, pues caso contrario la consulta sería inadmisible (ver, en este sentido, sentencias números 1995-5399-95, 1995-5544, 1999-7085, 2001-11643 y 2012-9253) (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

Por su parte, respecto a la moción 138-18 encuentra que los consultantes fundamentan el vicio en intervención del diputado Abarca Mora que al apelar a la Presidencia la admisión, a criterio de la Sala (citando el acta) evidencia que se pide: “la admisión de una moción de reiteración de una moción, ya aprobada por Comisión, **para asegurar que no vaya a ser modificada posteriormente.**” (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original). Siendo que encuentra la existencia de la **indeterminación del vicio**, lo que considera que escapa a su competencia, ello al indicar que:

(...) aunque en este caso sí estuvo fundamentado el argumento, **no puede esta Sala sustentar un vicio de procedimiento en un supuesto incierto, a saber, que se lleguen a aprobar mociones que probablemente le puedan caer encima.** Lo que procedería en esos casos es que el diputado interesado, durante la moción de reiteración de la moción que le pueda caer encima, defienda el texto aprobado para que

se rechace esa moción de reiteración. Y si ya el Plenario decide ir en contra, esa sería la decisión mayoritaria. **Nótese que, no se ha demostrado que sea una costumbre parlamentaria el hecho de admitir mociones de reiteración basadas en el temor de que otra moción la sustituya.** Además, según consta a folio 11458 del expediente legislativo, el mismo diputado Abarca votó a favor de la moción que dice afectaba la suya. (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

Ante lo que, en este primer vicio de procedimiento alegado, **la Sala Constitucional concluye** que:

No se encuentra vicio de procedimiento sustancial en cuanto al argumento de la inadmisibilidad de las mociones 138-231 y 138-250, ello por cuanto no se fundamentó en el escrito de esta consulta cuál fue la moción que las modificó y “les cayó encima”; **y en cuanto a la inadmisibilidad de la moción 138-18,** por cuanto se fundamentó en un hecho incierto (la probabilidad de que otra moción le cayera encima). (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

2) Violación al derecho de participación democrática, de enmienda y al principio de razonabilidad mediante la resolución que dispuso acumular parcialmente las mociones de reiteración, excediendo lo dispuesto en los artículos 27 y 138 del Reglamento Legislativo

El Tribunal Constitucional precisa que los consultantes consideran que: “(...) no se acumularon mociones que sí coincidían, tales como: las mociones de reiteración 184 y 251 que reiteran la moción de fondo 102, las mociones de reiteración 194 y 270 que reiteran la moción de fondo 355, las mociones 138-195 y 138-271 que reiteran la moción de fondo 310 y las mociones 138-130, 138-273 que reiteran la moción de fondo 433 y la moción 344 que debió acumularse a las mociones de reiteración 198 y 272. Estiman la indebida acumulación en el inciso 4 de la moción 138-154, pues esta pretendía modificar

el artículo 2 y adicionar el 3, mientras que las otras, solo proponían adicionar el artículo 3. Agregan que, al finalizar el conocimiento de las mociones de reiteración, el presidente puso en conocimiento la moción 138-154 dando la palabra al proponente para su defensa y sometiéndola a votación del Pleno, modificando la resolución de forma unilateral.”(Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098)

Ante tal argumentación, la Sala Constitucional decide solamente examinar **el posible vicio de indebida acumulación de la moción 138-154 por tratarse de un aspecto directamente relacionado con el derecho de enmienda de los diputados**. Puesto que: “los otros argumentos, en cuanto a que otras mociones debieron acumularse y no se hizo así, es una decisión de Presidencia que más bien favorece el derecho de enmienda y por ello no puede considerarse como un vicio sustancial, **así que no procede en esta sede su examen.**” (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

Ante lo que la Sala precisa que le consta que la moción de reiteración 154 fue planteada por el diputado Villalta (ver folio 9308, Tomo 36 del expediente legislativo). Así que esta moción fue acumulada junto con las mociones 13, 138, 179, 180, 181, 246, 247, 248 y 349, por la presidencia de la Asamblea Legislativa, “por existir una evidente conexidad en los fines pretendidos por los proponentes” (ver folio 8983, Tomo 35). Siendo que consta la apelación de la acumulación de la moción 138-154, con fundamento en que, se propone modificar dos artículos (el art.2 y el art.3). Ante lo que indica que:

Tal como lo hizo ver el promovente en la apelación, dicha moción propone reiterar la moción de fondo que busca modificar el artículo 2 y adicionar el artículo 3 del proyecto de ley, mientras que el resto de las mociones acumuladas solo proponen adicionar el artículo 3. En este sentido se constata que, el presidente de la Asamblea decidió ponerla en conocimiento, indicando que: “es una reposición que se debe hacer por un indebido acumulamiento de mociones. Entonces, debemos proceder a

conocer la moción 154, de don José María Villalta Flórez-Estrada//. En consecuencia, en discusión la moción 154 y hará uso de la palabra el diputado Villalta Flórez-Estrada.” **Así entonces, en este caso, pese a la indebida acumulación inicial, luego fue puesta a discusión de forma separada y el diputado proponente pudo hacer uso de la palabra para defenderla. Por lo tanto, no se evidencia vicio alguno de procedimiento por este aspecto, porque la situación fue subsanada en el momento, como los mismos consultantes indican en su escrito de interposición.** (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

Ante lo que concluye que **no se encuentra vicio de procedimiento sustancial** en cuanto al argumento de la indebida acumulación de la moción 138-154 por cuanto, aunque fue indebidamente acumulada al inicio, luego el presidente de la Asamblea la desacumuló y permitió su discusión separada.

3) Violación del derecho de enmienda y participación democrática de la Diputada Paola Vega Rodríguez

Los consultantes “aducen que, pese a que la moción de reiteración 138-210 fue admitida, pues no consta en la resolución cuestionada que no lo fuera, y tampoco que se acumulara con otras mociones, la Presidencia no la puso en conocimiento del Pleno, por lo que se omitió su posterior votación. Refieren que, lo correspondiente era conocer la moción 138-210, luego de la 138-207 (ya que las mociones 13-208 y 138-209 fueron retiradas por sus proponentes) en la sesión extraordinaria n° 88, celebrada el 7 de abril de 2021.” (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

Al respecto, la Sala Constitucional afirma que:

Se pudo acreditar que en el tomo 45 folios 11214 y 11215, consta esa moción con un sello que dice “retirada” y firmado por la diputada Vega, de fecha 7 de abril. Luego, revisada la sesión extraordinaria n° 88 del Pleno, celebrada el 7 de abril de 2021, el presidente solo mencionó que la

diputada Vega había retirado las mociones 166, 195, 201, 224, 172, 192, 194, 195, 196, 199, 200, 205, 206, 208, 209, 211, 212, 213, 214, 224, 228, 229, 230, 169, 175, 176, 177, 184, 202 y 221. De este modo, se constata una contradicción, entre la moción con el sello de “retirada” con la firma de la misma diputada Vega, y luego, lo consignado en el acta donde se omite hacer referencia a tal moción como retirada. Más allá de que es materia ajena a esta Sala determinar en este caso, cuál acto tiene mayor validez, si el sello de retirado con la firma de la diputada o lo consignado en el acta, no se observa que la diputada Vega haya evidenciado o manifestado ante el Plenario la situación. **Tal como se dijo supra, los vicios de procedimiento deben ser advertidos en su momento, para luego ser planteados vía consulta de constitucionalidad. En este caso, como se dijo no consta que la diputada Vega haya advertido el vicio, por el contrario, se observa su firma en el sello de “retirada” la moción. Así las cosas, no se puede considerar su falta de discusión como un vicio sustancial del procedimiento.** (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

Ante lo que la Sala Constitucional finaliza el análisis de este acápite indicando que no encuentra vicio de procedimiento sustancial en cuanto al argumento de la falta de discusión de la moción 138-210 de la diputada Paola Vega, por cuanto tal moción consta en el expediente legislativo con sello de retirada y con la firma de la diputada proponente.

1.2.2. Vicios de fondo argumentados y resueltos

Dada la trascendencia de la declaratoria de inconstitucionalidad realizada por la Sala Constitucional, al acoger parte de los argumentos esbozados por las consultas acumuladas, es que en este punto solamente se indicarán, de manera muy precisa estos argumentos, tanto los acogidos como los rechazados.

De seguido se sintetizan los grandes grupos de posibles vicios por el fondo así estructurados por ejes temáticos por parte de la Sala Constitucional ante los argumentos formulados por las tres consultas legislativas acumuladas. Así como se indican los numerales consultados, los aspectos considerados inevaluables por nuestro Tribunal Constitucional y, finalmente, los artículos que, del proyecto, se declaran sean inconstitucionales, así como constitucionales. Todo ello se realiza mediante la formulación de los **Cuadros No. 5 y No. 6** realizados por esta Asesoría como un medio para brindar un recurso preciso ante los amplios contenidos del Voto en estudio. Sean, los siguientes:

Cuadro No. 5 Argumentos acogidos por inconstitucionales

Elaborado por el Departamento de Servicios Técnicos

VICIOS DE FONDO ACUSADOS	ARTS CONSULTADOS	ARGUMENTOS	ARTÍCULOS INEVACUABLES	INCONSTITUCIONALES
Violación a la independencia judicial	2.a, 6.b, 7, 9.a, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 31, 49. a, b, g y h	Violatorios al principio de separación de poderes	12, 13 inc. h, 19, 31, 49.a	2.a, 6.b, 7. d, g y h, 9 párrafo segundo de inciso a, 13. f, 14, 17, 18, 21, 22 y 49. b (interpretación conforme necesaria p. 244), g y h
Violación al incluir el TSE	2.a, 6.b, 7, 9.a, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 31	Violatorios al principio de separación de poderes, aplicable en el tanto es un órgano constitucional con rango de poder	12, 13.h, 15, 19, y 31	2.a, 6.b, 7.d, g y p, 9.a, 12, 13 a y f, 14, 17, 18, 21 y 22
Violación de la autonomía universitaria	6, 7, 9.a, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37.f	Violatorios de la autonomía universitaria	11, 15 y 16	6, 7, 9 segundo párrafo de inciso a, 13.e, 14, 17, 30 salvo inc. b, 31, 32, 33, 34, 37 inciso f)
Violación por incluir al CCSS	2.b, 6, 7, 9.a, 13.b, 14, 17 y 18	Violatorios de la autonomía política de la CCSS	Todos se admitieron	2.b, 6, 7. d, 9 párrafo segundo de inciso a, 13. b, 14, 17 y 18
Violación de la Autonomía Municipal	2.c, 6, 7, 9.a, 13, 14, 17 y 18	Violatorios de la autonomía de las Municipalidades	Todos se admitieron	2.c, 6, 7, 9 párrafo segundo de inciso a, 13, 14, 17 y 18
Violación de la Autonomía de instituciones autónomas	6, 7, 9, 13, 14, 17, 18, 21, 22, 24, 30 y 49	Violatorios de la autonomía consagrada en art. 188 constitucional	6, 7, 9, 13, 14, 17, 18, 21, 22, 24, 30 y 49	No se pronuncia por inevaluable consulta (sin motivación suficiente consulta)

Como puede observarse del anterior cuadro, existe una importante cantidad de numerales **no aceptados** en consulta (o no evacuados), los que, a criterio de la Sala, no fueron debidamente fundamentada su argumentación en los escritos

de consulta. Por lo que el alto Tribunal reitera lo establecido por el numeral 99 de la Ley de Jurisdicción constitucional, en el sentido de que los escritos de consulta deben motivar adecuadamente las consideraciones que sustentan los diversos alegatos de inconstitucionalidad. Siendo que, en el presente caso, al haber encontrado en distintas ocasiones carencia de ello no les admitió.

Por otra parte, se tienen varios rechazos de argumentos relativos a vicios de fondo cuestionados, ergo, consideraciones de constitucionalidad sobre los numerales consultados. Ello, con algunas excepciones precisadas, todo de acuerdo con el siguiente **Cuadro No. 6:**

Cuadro No. 6
Argumentos rechazados
(Artículos constitucionales)

VICIOS DE FONDO ACUSADOS	ARTÍCULOS CONSULTADOS	ARGUMENTOS	ARTÍCULOS INEVACABLES	RECHAZO ALEGATOS (CONSTITUCIONALES)
Violación del principio de seguridad jurídica, igualdad, proporcionalidad (objección de conciencia)	23.g	Violatorio de la objeción de conciencia	Admitido	Constitucional en el tanto entiende: lo regulado garantiza el derecho de objeción de conciencia.
Violación del derecho de sindicación y negociación colectiva	43	Violatorio al derecho fundamental a la negociación y al derecho de sindicación	Admitidos	Constitucional con apercibimiento: en el tanto nuevas obligaciones o derechos obtenidos p/ negociación colectiva se ajusten a principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad presupuestaria, y, siempre q/ participen empleados del Sector Público q/ válidamente pueden celebrar convenciones colectivas según Constitución y ley.
Violación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad (sanción de inhabilitación general)	4.a	Sanción de inhabilitación general violatoria principios constitucionales	Admitido	Constitucional correspondiendo a operador de la norma aplicar debido proceso
Violación del derecho al salario y al principio de igualdad (salario global)	5.r, 30.a, 31.f, 34, 37, Transitorios XI y XII	Vulneración a los principios de separación de poderes y autonomías, igualdad salarial y dignidad humana en el trabajo	5.r, 30.a, 31.f, 34, 37	Los transitorios XI y XII no vulneran el principio de igualdad (igual salario en idénticas condiciones de eficiencia), ni el de legalidad
Violación del debido proceso (proceso único de despido)	4.a, 21 y 22	Vulneración de diversos principios y normas constitucionales relativos al debido proceso y lo relacionan con las reformas propuestas por inciso b) del art. 49 del proyecto	No evacua la mayor parte de los argumentos indicando que falta de fundamentación en unos casos o referidos a mala técnica legislativa. Por lo que no se pronuncia más que en lo relativo a los arts. 21 y 22 sobre debido proceso nada más. Omite pronunciarse en resto.	Arts. 21 y 22 constitucionales respecto a argumento de violación al debido proceso.

Violación del principio de sostenibilidad fiscal por la posibilidad de los permisos	39, 40, 41 y 42	Violatorios a arts. 11, 176, 179 y 190 constitucionales, principio de razonabilidad, reglas unívocas de la ciencia y la técnica y al principio de sostenibilidad fiscal.	Admitidos	No encuentra vicios de constitucionalidad, relega a discrecionalidad legislativa unos temas, y, en el caso de contradicción entre arts. 39 y 40 refiere determina existencia de antinomia legal que no tiene interés constitucional, sea, no se analiza en ese Tribunal.
Violación por la exclusión de las empresas públicas en competencia	2 y 3	Vulneración arts. 33 y 191 Constitución.	Admitidos	No encuentra inconstitucional art. 3 por exclusiones realizadas.

Elaborado por el Departamento de Servicios Técnicos

Expuesto lo anterior, se procede en el siguiente apartado a realizar el análisis de las consideraciones de inconstitucionalidad encontradas.

II. RAZONAMIENTO DE LA SENTENCIA: EXPOSICIÓN DE SUS ALCANCES, ANÁLISIS Y PROPUESTAS

2.1. Línea argumentativa transversal ante diversos vicios de inconstitucionalidad detectados en lo particular

La Sala Constitucional con la finalidad de ofrecer una sola línea de argumentación que conglomere las diversas consultas acumuladas, presenta un “Considerando General” a manera de argumentación transversal para todos los tópicos analizados en los considerandos específicos y en los que ubica los distintos vicios de inconstitucionalidad.

Además, como metodología aplicada en su análisis del proyecto, la Sala Constitucional correlacionó y sistematizó el articulado para así determinar los efectos generados y demostrar los agravios (declaratoria por los efectos). De aquí que cada uno de los vicios declarados se sostiene tanto por la línea base argumentativa, así como por las consideraciones específicas de inconstitucionalidad.

Precisamente, como resultado de esa sistematización, el Tribunal Constitucional logra determinar, a nivel general, que los efectos interrelacionados del articulado evidencia la inconstitucionalidad misma del objeto del proyecto de ley, en la parte que dispone sobre el reforzamiento de las competencias de dirección y reglamentación por un órgano del Poder Ejecutivo (Rectoría del Sistema General de Empleo Público) sobre los

restantes Poderes de la República (Poder Judicial), incluido en éstos al Tribunal Supremo de Elecciones, las universidades estatales, la CCSS y las municipalidades.

2.1.1. Alcances

Partiendo del objeto del proyecto enunciado anteriormente, la Sala confronta, a nivel general, los agravios admitidos y argumentados por los consultantes con los principios y normas constitucionales indicadas como vulneradas, siendo que concluye su línea argumentativa sustentada en los siguientes alcances sintetizados por esta Asesoría dada la extensión de sus consideraciones. Así, se tienen, en resumen, los siguientes:

- a) **Viabilidad constitucional de la existencia de estatutos “especiales” de empleo público:** los cuales fueron dispuestos legislativamente para el caso de órganos y entes descentralizados, siempre y cuando se rijan por los principios comunes de idoneidad y estabilidad en el empleo, tal como el régimen estatutario².

- b) **Viabilidad constitucional de la existencia de un estatuto único que regule las relaciones entre la Administración Pública, central y descentralizada, y sus servidores:** “Lo anterior significa, que la Asamblea Legislativa está habilitada por el Derecho de la Constitución a establecer un estatuto único que comprenda a todos (as) los (as) servidores (as) públicos, con las excepciones que la Constitución -incisos 1 y 2 del artículo 140- y el citado estatuto determine.” (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098)

- c) **Imposibilidad de establecer un estatuto único que resulte contrario a la Constitución:** pues, es dable “siempre y cuando **no se supriman, afecte en lo esencial, ni se trasladen las**

² En ese sentido, el Voto hace referencia a sentencias número 1992-1696 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992, 2018-14905 de las 12:30 horas del 7 de setiembre de 2018 y 2018-231 de las 11:00 horas del 10 de enero de 2018, reiteradas en la 2019-14347

competencias exclusivas y excluyentes que le corresponden a los poderes del Estado y a los entes descentralizados a otros órganos y entes **según el principio de separación de poderes o funciones o el grado de autonomía, respectivamente.**” (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es del original)

- d) **Imposibilidad del Poder Ejecutivo de direccionar servidores de los Poderes del Estado y entidades descentralizadas que realizan las funciones exclusivas y excluyentes:** “en materia de empleo público, en lo que atañe al personal de los poderes del Estado y los entes descentralizados por región y servicio, quienes ejercen tales competencias -jurisdiccionales, parajurisdiccionales, electorales- o participan de la gestión pública relativa a los fines constitucionalmente asignados a los citados entes, así como el personal administrativo de apoyo, profesional o técnico, que defina, de forma exclusiva y excluyente, cada poder y ente, **no pueden quedar, de ninguna manera, bajo el poder de dirección del Poder Ejecutivo o de Mideplan. Hay, pues, un núcleo duro, indisponible para el Poder Ejecutivo, que no puede ser ordenado en su actividad, ni mucho menos mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, que corresponde exclusivamente a cada poder del Estado y cada ente público.** (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es del original)
- e) **Existencia de materias reservadas constitucionalmente, no accesibles por el Poder Ejecutivo ejerciendo dirección:** La Sala Constitucional advierte que: “**deben tener claro los (as) diputados (as) que todo lo que atañe al funcionariado de los poderes del Estado y los entes con fines constitucionales asignados establezcan como parte de sus competencias -constitucionales o administrativas- lo relativo a la construcción de la familia, los grados de esta, la metodología de valoración de trabajo, los factores de trabajo relevantes a asignar, el salario mínimo y**

máximo de cada columna, los fundamentos técnicos para fijar los salarios, el manual descriptivo de cada puesto, la evaluación del desempeño, etc., les corresponde, de forma exclusiva y excluyente, definirlo a cada uno de estos (...) No menos importante es el hecho de que, lo referente a evaluación del desempeño y el ejercicio de la potestad disciplinaria, queda reservado a cada poder del Estado y a los entes supra citados, toda vez que estas potestades son consustanciales al ejercicio de sus competencias constitucionales o a la realización de los fines constitucionalmente fijados (...)” (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es del original)

Siendo que, con sustento en ello, la Sala Constitucional declara la:

- a) Inconstitucionalidad dispuesta en el proyecto por la afectación de las competencias exclusivas y excluyentes de los órganos y entidades constitucionales al supeditarles a la Rectoría propuesta: “de acuerdo al diseño de distribución de competencias, que responde al principio de separación de poderes y a los grados de autonomía, establecido por el constituyente originario a favor de los órganos constitucionales -poderes del Estado- y entes públicos descentralizados por región -corporaciones municipales- y servicios -universidades estatales y la CCSS-, es claro que la potestad de dirección que corresponde al Poder Ejecutivo o a uno de sus órganos -Mideplan- resulta incompatible con ese principio constitucional y los grados de autonomía que gozan ciertos entes. Dicho de otra forma, la potestad de dictar directrices -mandatos especiales que ordenan la actividad de un órgano o un ente fijándole metas y objetivos, más no un acto concreto- no es constitucional cuando afecta o incide en las competencias exclusivas y excluyentes de los otros poderes del Estado o en los fines constitucionalmente asignados a los entes de base corporativa o institucional que gozan de un grado de autonomía tres -autoorganizativa o normativa- o dos -política- o en

aquellas actividades administrativas necesarias para el ejercicio de esas competencias.” (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098)
(Resaltado no es del original)

- b) **Inconstitucionalidad de las competencias de la Rectoría:** así las cosas, de acuerdo con todo lo sostenido, y partiendo del análisis del articulado acusado, señala que resulta: “(...) **inadmisible, desde la óptica constitucional, el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo u otro de sus órganos de un poder de jerarquía, de dirección, de reglamentación, interna sobre los poderes del Estado, las universidades del Estado, la CCSS y las Municipalidades.**” (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es del original)

Ahora bien, llegado este punto el alto Tribunal se pregunta: ¿Si es que dicha exclusión ciertamente debe cubrir al entero personal que posee cada uno de estos órganos y entidades constitucionales, aun cuando realicen labores administrativas o auxiliares que posibiliten las competencias exclusivas y excluyentes indicadas por Constitución?

Ante tal cuestionamiento, la Sala Constitucional, por mayoría, se responde estableciendo una **razón interpretativa** en la que indica que la anterior línea argumentativa y declaratoria (ámbito general expuesto anteriormente) no significa que todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes supra citados esté excluido de la potestad de dirección del Poder Ejecutivo. Es decir, hay una parte de los funcionarios que, a su criterio, sí pueden quedar sujetos.

De esta forma, interpreta, justificando ello con su solo razonamiento, que las jerarquías de cada órgano o entidad constitucional referida (Poderes del Estado, Universidades Públicas, CCSS y Municipalidades) deben determinar los funcionarios que realizando labores administrativas o auxiliares no facilitan las competencias exclusivas y excluyentes, siendo plazas comunes y generales



en toda la administración, los cuales pueden pasar a ser objeto de la potestad de dirección y reglamentación del Ejecutivo.

Por lo que indica que:

“En el caso de los servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, cada poder del Estado y ente debe definir de forma exclusiva y excluyente cuáles de estas pueden estar sometidas a la potestad de dirección. Por ello, con base en el principio de independencia de poderes o funciones y los grados de autonomía garantizado constitucionalmente a cada ente, corresponde de manera exclusiva y excluyente a sus máximos órganos – Corte Plena, Consejo Superior del Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, Consejos Universitarios, Rectorías, Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Concejo y Alcaldes Municipales- establecer cuáles son esos servicios administrativos básicos, auxiliares, comunes y similares a toda la Administración Pública que sí estarían sometidas a las potestades de dirección y reglamentaria del Poder Ejecutivo.” (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es del original)

Sirva indicar que la Sala Constitucional, con sustento en tales argumentaciones generales expuestas, advierte, una vez más, a la Asamblea Legislativa la inconstitucionalidad del proyecto de ley, respecto a su Rectoría como pilar del objeto mismo de éste, pues, **al no establecer una salvaguarda** -una norma clara y precisa- que excluya los agravios indicados, considera la Sala que **“se mantienen en el proyecto de ley una serie de vicios de inconstitucionalidad que quebrantan la independencia judicial, electoral y las autonomías de las universidades del Estado, la CCSS y las Municipalidades.”** (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es del original).

2.2.2. En cuanto al Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones

Siendo que nuestro Tribunal Constitucional equipara al TSE a los Poderes del Estado, en virtud de contar con el rango de tal, toma relevancia el resguardo del principio de separación de poderes o funciones como basamento de su gestión, gracias a la independencia funcional propia que implica para cada uno de éstos. Independencia que les permite la determinación del régimen particular de empleo de cada Poder y las competencias administrativas correspondiente.

Partiendo de tal visión, la Sala encuentra vulnerado dicho principio en los términos explicados en el Considerando General.

Bajo la visión expuesta, se precisan de seguido los alcances de su declaratoria en cuanto a los Poderes del Estado.

Cuadro No. 7

PODER JUDICIAL y TSE Normas Inconstitucionales 21336	
Artículos	Razones
2.a	No exclusión de servidores que realizan funciones jurisdiccionales o para-jurisdiccionales, así como las electorales y las para-electorales.
6.b	La Sala indica (p. 213) que no es posible someter al Poder Judicial a directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita el Mideplan. Solo lo estaría para funcionarios excluidos de las competencias exclusivas y excluyentes. Por eso, no declara el entero numeral 6 como inconstitucional en el tanto se asume que aplicaría a los servidores que deslinda a dirección del Poder Ejecutivo.
7.d, g y p	La Sala no distingue acá los servidores e indica que no se puede someter a la potestad de dirección y reglamentación, así como verificación si se cumple cometido de evaluación desempeño, pues: "el principio de separación de poderes o funciones es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que ejerce el Ejecutivo, toda vez

	que no puede ordenar su actividad, estableciendo metas y objetivos." (p. 217) En materia de evaluación de desempeño queda reservada a cada Poder del Estado porque es parte de sus competencias constitucionales. Por ello: <u>"todo el funcionariado de cada Poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto."</u> (p. 217)
9 párrafo segundo inciso a)	Subordina oficinas de recursos humanos a Rectoría. Reitera la imposibilidad para los Poderes (cita al Legislativo) someterse a potestad de dirección y reglamentación del Ejecutivo sin violentar la separación de Poderes o funciones (p. 221)
13.a (Solo TSE)	Por: "haberse dejado únicamente a los magistrados como una familia aparte, el resto de funcionarios que no sean de confianza, que correspondan a puestos administrativos de apoyo, profesional y técnico, quedarían dentro de la misma familia que el resto de funcionarios incluidos dentro del Estatuto de Servicio Civil." "(...) casi la totalidad de funcionarios del TSE que estarían totalmente sometidos a las directrices de Mideplan, lo cual es violatorio de la independencia de Poderes" (ps. 265 y 266), con excepción de los cargos de confianza.
13.f	<p>No excluye a funcionarios para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y del nivel gerencial o de alta dirección política del Poder Judicial.</p> <p>No excluye a funcionarios del TSE con labores de función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y cargos de alta dirección política.</p> <p>No excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales.</p> <p>Les relega al inciso a) y, por ende, al Servicio Civil por no estar regulados</p> <p>Sentencia: <u>"hay que tener presente que la construcción de la familia, tal y como se explicó supra, corresponde, de forma exclusiva y excluyente, a cada Poder del Estado"</u> (p. 233)</p>
14 (en relación con arts. 13 y 2)	Por cuanto dispone que Rectoría emite disposiciones generales, directrices y reglamentos para que, según familia de puestos, se regule el reclutamiento y selección de personal de nuevo ingreso (p. 226), Este numeral en relación con el 13 y el 2 del proyecto le hace inconstitucional por implicar aplicación a los Poderes del Estado y TSE. Vacía de contenido sus competencias y excede marco de cooperación.

17	<p>Dispone injerencia de Mideplan en Poderes y TSE en regulación de todo lo atinente a puesto de alta jerarquía.</p> <p>Los Poderes cuentan ya con regulación especial, separada y especial. Lo advirtió en trámite de Ley de Fortalecimiento (imposibilidad) Voto 2018-019511</p>
18	<p>Dispone injerencia de Mideplan en Poderes y TSE en regulación de todo lo atinente a puesto de alta jerarquía.</p> <p>Además de que el periodo y prórroga resulta irrazonable y desproporcionada. Solo se excluye a Universidades estatales, no así a Poderes del Estado y TSE.</p>
21 y 22	<p>EN CUANTO A NUEVA CAUSAL DE DESPIDO (no pasar evaluación desempeño por dos veces consecutivas): NO es inconstitucional "en tanto la aplique el Poder Judicial y el TSE de acuerdo a su normativa interna" (p. 238)</p> <p>EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO Y FASE RECURSIVA: ES inconstitucional por cuanto el espacio de ejercicio de potestad disciplinaria es propio de los poderes. (Voto No, 2009-004849) <u>Cobija a todo el funcionariado.</u></p>
49. b, g y h (NO fue consultado para el TSE, pero como efecto indirecto le aplica)	<p><u>Inciso a:</u> Reforma art Estatuto Servicio Civil, sustituye su ámbito de acción del Poder Ejecutivo al Estado. Sala indica que sería constitucional SI SE ENTIENDE que: "la sujeción al Poder Judicial es a principios generales de empleo público y que, ello no implica que se esté derogando la normativa especial del Poder Judicial en estas materias, pues sobre esta materia de empleo público de los funcionarios prevalecería esta normativa especial por sobre el Estatuto de Servicio Civil. Además, la Dirección General de Servicio Civil no podría tener competencia respecto de los asuntos referidos al Poder Judicial." (p. 244). Extensivo a Poderes y TSE.</p> <p><u>Incisos g y h:</u> porque exige obligada colaboración de Poderes al Mideplan antes de la adopción de temas de empleo público. En estas materias: "ni siquiera la coordinación resultaría admisible para el ejercicio de competencias exclusivas del Poder judicial." (p. 245) Extensivo a Poderes.</p>

2.2.3. En cuanto a las Universidades Estatales

De previo a deslindar las particularidades de la declaratoria y propuestas en este caso, es meritorio recoger y exponer la reiteración por parte de la Sala de jurisprudencia que le antecede y por medio de su cita aspira a dejar evidente que, si bien la autonomía de las universidades estatales no implica soberanía, y, por ello se encuentran a los valores, principios, preceptos y jurisprudencia constitucionales que los interpretan, siendo que no pueden abstraerse del

Derecho de la Constitución o del orden constitucional (Votos No. 2016-02419 y 2016-18087), lo cierto es también que la Sala reitera su jurisprudencia en la que determina los límites que la Asamblea Legislativa posee respecto de éstas. Así las cosas, haciendo suyo el Voto 1313-93, señala:

(...) Si bien es cierto -como ya se comprobó- **la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de las universidades, le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia autonomía. Es decir, para expresarlo en los términos de cierta doctrina relevante, esos entes tienen la titularidad y el ejercicio inicial, independiente e irrestricto de todas las potestades administrativas y docentes para el cumplimiento de su especialización material, sin que esto pueda ser menoscabado por la Ley.** Pero además, dentro de la modalidad docente explicada, también sirve de escudo a esa autonomía, la libertad de cátedra (artículo 87 de la Carta Política), que se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñanza que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universitarios de expresar sus ideas al interno de la institución, permitiendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento (véase sobre las limitaciones legítimas de la libertad, el precitado voto 3550-92). Por supuesto, también, que esos entes por disposición constitucional (artículo 85), están sujetos a coordinación por el "cuerpo encargado" que ahí se indica, y a tomar en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo Vigente. (Sala Constitucional, Voto No. 1313-93 citado por Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

No obstante, reitera sentencia 96-9276 en la que afirma que:

II.- Cabe, en primer término, referirse a la autonomía que la Constitución les otorga a las universidades, para señalar que ésta, aunque muy amplia, es autonomía administrativa... **Tampoco esa autonomía se extiende a**

las materias no universitarias, es decir, las no relativas a la docencia o investigación en la enseñanza superior... (Sala Constitucional, Voto No. 96-0276) (Resaltado no es parte del original)

Es decir, igualmente al caso de los Poderes del Estado, ha de deslindarse el funcionariado que no labora para sus competencias exclusivas y excluyentes.

Siguiendo esta premisa base, es que, la Sala Constitucional determina los agravios encontrados, los que se sintetizan en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 8

UNIVERSIDADES ESTATALES Normas Inconstitucionales 21336	
Artículos	Razones
6	En cuanto somete a las Universidades a la rectoría del sistema de empleo público a cargo del Mideplan, no se excluye de la potestad de dirección a los funcionarios que participan de la actividad académica, la investigación o actividades de extensión social o cultural, y quienes ejercen cargos de alta dirección política, así como todo aquel funcionariado administrativo de apoyo, profesional y técnico, que establezcan los máximos órganos de las universidades del Estado. Ergo, solo resulta constitucional la norma en lo que atañe al personal de administrativo básico, auxiliar, que estaría en la familia de puestos de conformidad con el numeral 13, inciso a) del proyecto de ley.
7	Se mantiene el mismo criterio vertido respecto al numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación de Mideplan en materias donde hay una potestad exclusiva y excluyente a favor de las universidades del Estado para alcanzar el fin constitucional asignado por el constituyente originario.
9.a	Segundo párrafo del inciso a) impone a oficinas de recursos humanos que apliquen y ejecuten las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, en relación con la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación y la gestión de las relaciones laborales que Mideplan remita. Implica que un órgano del Poder Ejecutivo, como lo es Mideplan, imponga a las Universidades Públicas la aplicación y ejecución de sus disposiciones, directrices y reglamentos, y en materias que son de resorte exclusivo ellas, vista su autonomía plena, como lo es la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación o salarios y la gestión de las relaciones laborales.
13.e	Dicha normativa es inconstitucional, por no incluir en el citado inciso a los servidores que realizan investigación, acción social y cultural, así como el personal administrativo, profesional y técnico, necesario para alcanzar los fines constitucionalmente asignados a las universidades

	del Estado, en los términos que se explica en el considerando general.
14 (En relación con arts 13 y 2)	Por cuanto que autoriza al Poder Ejecutivo a someter las Universidades estatales a las disposiciones generales, directrices y reglamentos que emita Mideplan, según familia de puestos, en materia de reclutamiento y selección de personal de nuevo ingreso. Vacía de contenido las competencias reconocidas por Constituyente, y siendo que tienen marco normativo que norma todo este tema. Constituye una: "clara injerencia externa y, la intromisión del Poder Ejecutivo en aspectos que son competencia exclusiva de las Universidades Públicas" (p. 352)
17	Resulta inconstitucional en el tanto somete al personal de alta dirección de las universidades públicas a las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos que emita el Mideplan.
30 salvo inciso b (salario presidente)	es inconstitucional, en el tanto no excluye a los funcionarios que realizan labores sustanciales -propias de la actividad universitaria-, y porque no establece que -en atención a la autonomía universitaria-, la construcción de la familia de la columna salarial y sus características corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios. Siguiendo la línea argumentativa de la opinión consultiva, es claro que este es un elemento esencial que afecta a la autonomía universitaria en relación con el funcionariado que se desempeña en la docencia, en la investigación, en la extensión social y cultural, así como aquellos funcionarios, profesionales y técnicos, que realizan labores administrativas vinculadas con la materia universitaria. De ahí que los órganos competentes para construir la familia y sus características, desde la óptica constitucional, lo hacen con independencia de las directrices y disposiciones reglamentarias que en este ámbito emita el Mideplan o el Poder Ejecutivo (p. 354)
31, 32 y 34	Se impide establecer diferencias salariales en razón de conocimientos, experiencia y producción de conocimiento, cuestiones que son esenciales para las universidades, mientras que el 32 le otorga la potestad a Mideplan para definir los grados requeridos dentro de cada familia laboral y, finalmente, el artículo 34, regula la elaboración de columna del salario global. La Sala concluye que son inconstitucionales, en el tanto no excluye a los funcionarios que realizan labores sustanciales -propias de la actividad universitaria-, es decir, aquellos que realizan funciones de docencia, investigación, extensión social y cultural, así como los que realizan funciones administrativas, profesionales y técnicas, necesarias para cumplir con criterios de eficacia y eficiencia los fines constitucionalmente asignados, y porque la definición de los factores de trabajo relevante, su peso relativo, el número de grado requeridos dentro de cada familia y sus características, y la elaboración de la columna salarial corresponde de forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios. (ps. 357 y 358)

33	No excluye a los funcionarios que realizan labores sustanciales -propias de la actividad universitaria-, es decir, aquellos que realizan funciones de docencia, investigación, extensión social y cultural, así como los que realizan funciones administrativas, profesionales y técnicas, necesarias para cumplir con criterios de eficacia y eficiencia los fines constitucionalmente asignados, y somete el manual de puestos de dichos funcionarios al análisis y evaluación de Mideplan, lo que -en atención a la autonomía universitaria- corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios (ps. 357 y 358)
37.f	Esta Sala observa que, el inciso f) del artículo 37 del proyecto establece que el salario de los rectores de las Universidades Públicas no solo no podrá ser mayor que el que ostente la Presidencia de la República, sino que, será establecido por la Autoridad Presupuestaria, con fundamento en estudios técnicos, responsabilidades y perfiles de puestos, así como en los topes salariales establecidos en la Ley de Salarios de la Administración Pública. Ello resulta evidentemente inconstitucional, por violar la autonomía universitaria. Conforme a esta autonomía, son las propias universidades públicas quienes deben establecer por sí mismas el régimen remunerativo de sus servidores (ver sentencia n°2015-010248), incluido el salario de los rectores. (p. 362) Inconstitucional establecer que el salario de los rectores sea establecido por la Autoridad Presupuestaria, que es un órgano de la Administración Pública Central, y no, por la propia universidad.

2.2.4. En cuanto a la Caja Costarricense de Seguro Social

Con la finalidad de exponer la idea base en el que se asienta la declaratoria de inconstitucionalidad, sin desmedro de otras tantas colaterales, sirva indicar que en cuanto a la CCSS la Sala Constitucional evidenció al Parlamento el necesario resguardo a su autonomía de gobierno. La que, junto a la administrativa, le aseguran un estatus diferenciado entre las entidades descentralizadas por servicios e indica, nuestro Tribunal Constitucional, le hace poseer, por disposición de Constitución, un régimen de autonomía similar a las Municipalidades (sea, de grado dos).

Debido a ello, la Sala Constitucional reitera pronunciamiento **No. 2011-15665**, reiterado, a su vez, por **sentencia No. 2017-4797**, indicando, en lo que interesa, que:

Lo cual evidencia que la Caja Costarricense de Seguro Social se le ubica siempre en una categoría especial dentro de las instituciones autónomas, porque a diferencia de estas, **no sólo es de creación constitucional, sino que tiene un grado de autonomía mayor, asimilable al grado de autonomía de que gozan las municipalidades, cual es, autonomía de gobierno. Lo cual significa un grado de protección frente a la injerencia del Poder Ejecutivo, pero también limitaciones a la intervención del Poder Legislativo.** Aunque ciertamente la CCSS no escapa a la ley, **esta última no puede “modificar ni alterar” la competencia y autonomía dada constitucionalmente a la CCSS, definiendo aspectos que son de su resorte exclusivo. La Caja Costarricense de Seguro Social, por ser básicamente una institución autónoma de creación constitucional, la materia de su competencia, dada constitucionalmente, está fuera de la acción de la ley. Dicho de otro modo, el legislador, en el caso de la administración y gobierno de los seguros sociales tiene limitaciones, debiendo respetar lo que el Constituyente estableció. Así como estaría vedado al legislador emitir una ley donde disponga que la administración y gobierno de los seguros sociales ya no le corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social, asimismo, tampoco puede emitir una ley que incursione en aspectos propios o correspondientes a la definición de la CCSS, en la administración y gobierno de los seguros sociales (...)** (Sala Constitucional, Voto No. 2017-4797 citado por citado por Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

No obstante, la Sala considera, al igual que casos anteriores, que podría establecerse la potestad de dirección sobre personal administrativo básico, auxiliar deslindado por la propia CCSS al Poder Ejecutivo. No así el caso de funcionarios que realizan actividades vinculadas con fines constitucionalmente asignados a la CCSS y quienes ejercen cargos de alta dirección política, así como toda aquel funcionariado administrativo, profesional y técnico que establezcan los máximos órganos de la CCSS.

Cuadro No. 9

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL Normas Inconstitucionales 21336	
Artículos	Razones
2.b	El artículo 2 inciso b) no es por sí mismo inconstitucional, en cuanto incluye a la CCSS en un marco regulatorio general de empleo público, pero sí es inconstitucional por sus efectos. Dada su especial autonomía otorgada por Constitución no puede venir la ley a obviarla y sujetarla a una ley marco aunque sea plausible el objetivo. Inconstitucional 2 en relación con arts. 6, 7, 9, 13, 14, 17 y 18
6	No aplicable funcionariado indispensable para para cumplir con los fines constitucionalmente asignados, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que las máximas autoridades de la CCSS definan en la respectiva familia de puesto que les corresponderá construir de forma exclusiva y excluyente. Significa lo anterior, que algunos empleados públicos de esa entidad, los que realizan funciones administrativas básicas, auxiliares, que sí podrían quedar bajo la rectoría del Poder Ejecutivo o Mideplan.
7	Se mantiene el mismo criterio vertido respecto al numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación de Mideplan en materias donde hay una potestad exclusiva y excluyente a favor de la CCSS del Estado para alcanzar el fin constitucional asignado por el constituyente originario.
9.a	No puede el Poder Ejecutivo, como lo es Mideplan, imponer a la CCSS, que tiene autonomía política, la aplicación y ejecución de sus disposiciones, directrices y reglamentos, y en materias que son de resorte exclusivo de dicha institución como lo es la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación o salarios y la gestión de las relaciones laborales. Siendo claramente tal obligación para la dirección de recursos humanos de la CCSS una violación a su autonomía política.
13.b	Dicha normativa es inconstitucional, por no incluir en el citado inciso a los servidores que realizan labores sustanciales y administrativo, profesionales y técnicos, necesarios para alcanzar los fines constitucionalmente asignados a la CCSS.
14 (En relación con arts. 13 y 2)	Por cuanto no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplan, le imponga a la CCSS disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que es consustancial al grado de autonomía de la que goza esta institución constitucional

17 y 18

La injerencia de este Ministerio, que es un órgano del Poder Ejecutivo, emitiendo disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos a la CCSS en materia de los puestos de alta dirección, resulta violatorio de su autonomía de gobierno. La regulación de todo lo atinente a los puestos de alta dirección ya cuenta con regulación especial en la normativa interna de la propia CCSS

2.2.5. En cuanto a las Municipalidades

Finalmente, respecto a los Gobiernos Locales o Municipalidades, la Sala indica que, si bien éstas no pueden substraerse de lo que haya sido declarado de interés nacional (pues, no son soberanas), lo cierto es que, mediante la reiteración de varios votos la Sala Constitucional llega a concluir en el presente voto que:

(...) los gobiernos locales son "una verdadera descentralización de la función política en materia local". **El grado de autonomía de las municipalidades, cual es autonomía administrativa y de gobierno, les permite auto-administrarse (disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros), realizar sus competencias legales por sí mismas, darse su propia organización interna. Pero, además, en cuanto a la autonomía de gobierno, implica que pueden fijarse sus fines, metas y medios, también, pueden emitir reglamentos autónomos de servicio. Asimismo, pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción), crear impuestos (que deberán ser autorizados vía legal) y darse su propia ordenación territorial a través de los planes reguladores.** Pero igual tienen la limitación de que no pueden sustraerse de aquello que ha sido declarado de interés nacional. (Sala Constitucional, Voto No. 2021-017098) (Resaltado no es parte del original)

En lo particular, la Sala hace suyo el Voto No. 5445-1999 y expone a la Asamblea Legislativa con ello los alcances de la autonomía municipal al puntualizar sus distintos matices, sean:

(...) **autonomía política**: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; **autonomía normativa**: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); **autonomía tributaria**: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y **autonomía administrativa**: como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino **que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma**, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las

políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política.

No obstante, acepta que puede deslindarse el funcionariado de las corporaciones municipales y excluirse de la potestad de dirección y reglamentación a los funcionarios que participan de las funciones administrativas vinculadas a los fines constitucionalmente asignados, y quienes ejercen cargos de alta dirección política, así como todo aquel funcionariado administrativo, profesional y técnico, que establezcan los máximos órganos de las corporaciones municipales. Solo resulta afectos a esas potestades del Poder Ejecutivo el personal de administrativo básico, auxiliar, que estaría en la familia de puestos de conformidad con el numeral 13, inciso a) del proyecto de ley.

Cuadro No. 10

MUNICIPALIDADES Normas Inconstitucionales 21336	
Artículos	Razones
2.c	El artículo 2 inciso b) no es por sí mismo inconstitucional, en cuanto incluye a las municipalidades en un marco regulatorio general de empleo público, pero sí es inconstitucional por sus efectos. Pues les sujetan más allá de principios generales e incursiona en materia propia de la autonomía de gobierno de las municipalidades. No es posible someter a los gobiernos locales a directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita Mideplan, ni tampoco establecer por ley obligaciones que son de ámbito de su grado de autonomía
6	Inconstitucional por cuanto no se excluye de la potestad de dirección a los funcionarios que participan de las funciones administrativas vinculadas a los fines constitucionalmente asignados, y quienes ejercen cargos de alta dirección política, así como todo aquel funcionariado administrativo, profesional y técnico, que establezcan los máximos órganos de las corporaciones municipales. Solo resulta constitucional la norma en lo que atañe al personal de administrativo básico, auxiliar, que estaría en la familia de puestos de conformidad con el numeral 13, inciso a) del proyecto de ley.

7	Se mantiene el mismo criterio vertido en relación con el numeral 6. Además, es inconstitucional someter a la potestad de reglamentación de Mideplan en materias donde hay una potestad exclusiva y excluyente a favor de las municipalidades para alcanzar el fin constitucional asignado por el constituyente originario.
9.a	El Poder Ejecutivo no puede actuar como director o en una relación de jerarquía frente a las municipalidades, y no puede imponerle lineamientos, ni dar órdenes, ni controlar la oportunidad de sus actividades. Por ello, resulta inconstitucional el artículo 9 en cuestión por pretender someter a los departamentos de recursos humanos de los gobiernos locales a aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, en relación con la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación y la gestión de las relaciones laborales, que Mideplan le remita.
13	Es inconstitucional, por no crear una familia de puestos de los empleados municipales y, por consiguiente, los incluye a todos en el Servicio Civil. No es posible pasar por alto que el Código Municipal, a partir del numeral 124 al 161 inclusive, contiene el Título V, que regula la relación de los servidores municipales y las administraciones públicas locales de forma pormenorizada, por un lado, y, el numeral 50 del proyecto de ley que establece que las derogatorias expresas ni siquiera hacen referencia a las normas que se encuentran en el citado Código, ni tampoco se hacen las modificaciones en el artículo 49 del proyecto consultado.
14 (En relación con arts. 13 y 2)	Por cuanto no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplan, le imponga a las Municipalidades disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que es consustancial al grado de autonomía gobierno de la que goza.
17 y 18	La injerencia de este Ministerio, que es un órgano del Poder Ejecutivo, emitiendo disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos a las municipalidades en materia de los puestos de alta dirección, resulta violatorio de su autonomía de gobierno. La regulación de todo lo atinente a los puestos de alta dirección es competencia exclusiva de gobiernos locales.

III. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

3.1. Sobre el trámite que se aplica

Para los efectos del presente acápite, esta Asesoría reitera el criterio vertido de previo por este Departamento mediante los Informes de Consulta bajo Oficio No. AL-DEST-CJU- 087-2016 de 23 de noviembre de 2016 y Oficio No. AL-

DEST-CJU-117-2018 de 13 de noviembre de 2018. Así como da aplicación a lo dispuesto por la Sala Constitucional mediante diversas de sus resoluciones, entre las que destaca el Voto No. 12026-2010 de 9 de junio de 2010, entre otros. Así las cosas, se tiene lo siguiente.

3.1.1. Competencias de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad

Tal y como ya ha indicado este departamento³ las facultades y las atribuciones de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad se limitan a *“acoger las observaciones de la Sala Constitucional al evacuar una consulta de constitucionalidad, o recomendar desistir de las regulaciones propuestas que comprometan la regularidad constitucional de la legislación. Sin embargo, la Comisión no puede variar lo que no ha sido objeto de pronunciamiento de [ese] Tribunal.”*⁴

Lo anterior, por cuanto que, tal y como dispone la Sala Constitucional: *“la Asamblea Legislativa delega en la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad conocer y analizar los efectos de la resolución de la Sala Constitucional, con ello, hacer las modificaciones, supresiones y adiciones que resulten consecuencia de la opinión emitida por este órgano especializado en Derecho Constitucional. Lo que no puede hacer es extenderse más allá de lo resuelto.”*⁵ De tal manera que, aplicando la literalidad del **Voto No. 2005-01800**, a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad:

(...) únicamente le compete revisar los aspectos declarados inconstitucionales por la Sala, debiendo en todo respetar el resto del proyecto que ya había sido aprobado por la mayoría de los

³ En ese sentido, Informe de Consulta bajo oficio No. AL-DEST-CJU-117-2018 de 13 de noviembre de 2018

⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Resolución N° 12026-2010 de las 12:46 horas de 9 de julio de 2010.

⁵ Ibídem



legisladores, es decir, sobre el cual ya se había pronunciado el Órgano mediante una manifestación inequívoca de voluntad, precedida de todas las garantías reconocidas por la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa (Sala Constitucional, Voto No. 2005-01800) (La negrita no es del original).

Así las cosas, la Comisión puede recomendar al Plenario acoger las consideraciones externadas por la Sala en su opinión consultiva o recomendar desistir de ellas. Pero, se reitera, “(...) *la Comisión no puede variar lo que no ha sido objeto de pronunciamiento de este Tribunal.*” (Sala Constitucional, Voto No. 12026-2010).

Se reitera, entonces, que la Comisión ha de estarse solamente a lo declarado como inconstitucional recomendando su modificación o supresión únicamente, no puede incorporar aspectos no consultados, so pena de ser declarado como vicio de procedimiento. Puesto que, ha de recordarse que el procedimiento que se sigue resulta ser eminentemente especial, es un proyecto que ya recibió primer debate y la voluntad expresa del Pleno en ese sentido. El introducir otras temáticas implica el vedar el ejercicio al derecho enmienda y discusión tal y como lo indica la Sala Constitucional en el siguiente caso que resulta esclarecedor al respecto:

“Pero la supresión del último párrafo del artículo 9 bis que se añadiría a la Ley 7744, aprobado en primer debate, conforme al texto recomendado por la Comisión excede lo resuelto por la Sala Constitucional, de modo que si recomendó al Plenario acoger lo modificado por ella, con un cambio sustancial al proyecto, se extendió sus facultades más allá de lo que dispone el inciso 5) del numeral 146 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, por la supresión operada. En tal sentido, existe vicio sustancial en el procedimiento al incluir en el informe de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, aprobado por el Plenario, materias sobre las cuales la Sala no hizo objeción de constitucionalidad, con lo que se impide a los Diputados ejercer el

derecho de enmienda, toda vez que, sobre ese cambio, al estar en el Capítulo de Primeros Debates, no es posible ejercer ningún tipo de moción para introducir modificaciones. En estos casos, no se aplican los artículos 137 y 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, con lo que se legislaría sobre una materia en el que le está vedado a los diputados la posibilidad de introducir modificaciones.” (Sala Constitucional, Voto No. 12026-2010) (Resaltado no es del original)

Se comprende ello así, en el tanto el Dictamen de esta Comisión adjunta la propuesta de mejora del texto (en lo declarado inconstitucional). De ser que exceda su facultad, “no” se habilita el conocimiento de mociones de fondo en razón de dicha adición. Véase que la Sala Constitucional, tal y como se citó supra, solamente permite conocer y recomendar sobre los “efectos directos” de la resolución.

3.1.2. En cuanto al ejercicio de enmienda de los legisladores

Este Departamento ha sostenido, con sustento en la literalidad de la normativa del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que no existe autorización para la presentación de mociones de fondo sobre el dictamen de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, una vez que ese informe llega a conocimiento del Plenario:

“Lo que se previó, según el artículo 146.1, es que las modificaciones se realizarían dentro de la Comisión de Consultas, para adecuar el proyecto de ley a las observaciones de la Sala Constitucional, según se lee: ARTICULO 146. Trámite de la opinión consultiva 1.- Notificada la opinión consultiva de la Sala Constitucional a la Asamblea Legislativa, el Presidente lo comunicará de inmediato al Plenario en el Capítulo de Régimen Interior. // Si de la opinión consultiva de la Sala resultare que no existen objeciones sobre la constitucionalidad del proyecto, su trámite seguirá el curso normal. En caso contrario, el expediente, con la opinión consultiva, se remitirá a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, por el plazo que el Presidente de la Asamblea le fije

*razonablemente, el cual podrá ser prorrogado. 2. (...)*⁶ (Resaltado es del original)

Siendo que esas “*modificaciones*” deben contar con la aprobación del pleno legislativo para continuar su trámite y ser incorporadas definitivamente en el texto de la ley en trámite y recibir nuevamente votación en primero y segundo debates, según los incisos 3 y 5 de ese artículo 146, al asumir el dictamen de la Comisión en referencia.

“ARTICULO 146. Trámite de la opinión consultiva (...) 3.- *El Plenario conocerá el dictamen de la Comisión sobre la opinión consultiva de la Sala, en el Capítulo de Régimen Interior. (...)* 5.- *El proyecto ocupará el primer lugar en el Capítulo de Primeros Debates, si se hubiere modificado su texto; en caso contrario, el primer lugar en el Capítulo de Segundos Debates del orden del día.”*

Así las cosas, todo legislador o legisladora puede presentar sus propuestas para que sean conocidas y discutidas por la Comisión de Consultas, conforme con el artículo 5.7⁷ (diputados miembros) y artículo 6⁸ (diputados no miembros). Asimismo, ya sea diputado miembro (art. 5.4)⁹ o no miembro (art. 6), tiene

⁶ En ese sentido, Informes de Consulta bajo Oficio No. AL-DEST-CJU- 087-2016 de 23 de noviembre de 2016

⁷ ARTICULO 5.- Diputados miembros. Son deberes de los diputados miembros de la Comisión: (...)7. Presentar propuestas o peticiones para que se modifique el fondo de un proyecto de ley en conocimiento de la Asamblea Legislativa. Tales mociones reciben el nombre de mociones de fondo y deberán presentarse por escrito, en la forma y condiciones citadas en este Reglamento, para que sean objeto de discusión en la Comisión correspondiente

⁸ ARTICULO 6.- Diputados no miembros Asistir a las reuniones de otras comisiones de las cuales no formen parte y solicitarle al Presidente de esas comisiones la palabra, para defender las mociones que hayan presentado en la forma que indica este Reglamento. En esos casos, los diputados no tendrán voto.

⁹ ARTICULO 5.- Diputados miembros. Son deberes de los diputados miembros de la Comisión: (...) 4. Hacer uso de la palabra, hasta por quince minutos, para defender o atacar el asunto o moción en debate. Fuera del autor de la moción, no podrán hablar más de dos diputados para defender y dos para atacar el mismo asunto o moción, en el orden en que pidan la palabra. (...).

derecho a apersonarse ante la Comisión a ejercer la defensa de sus mociones¹⁰.

3.2. Votación requerida

Valorando el contenido del articulado dispuesto por la *“redacción final”* del presente proyecto de ley, esta Asesoría encuentra que el artículo 12 del mismo dispone el establecimiento de un *“registro centralizado de información estadística cualitativa y cuantitativa”*, el que es administrado por el Mideplan como Rector del Sistema General de Empleo Público (art. 6) y al que se le denomina: *“Plataforma integrada de empleo público”*. En el párrafo primero de tal numeral 12 se le identifica como un medio para *“caracterizar la situación del empleo público en Costa Rica”*. Para lo que se alimenta de los *“datos personales”* de los servidores públicos.

Para lograr dicho acúmulo de información tanto en lo particular de cada servidor público, como en el análisis resultante de su generalidad y disponer con éste reglamentaciones o dar seguimiento a los órganos y entidades dentro del Sistema, en el segundo párrafo de este artículo 12, establece el deber de cada dependencia pública (en cuenta los órganos y entidades constitucionales en este caso analizados) de alimentar y actualizar la plataforma integrada de empleo público de forma periódica, al menos cada seis meses, se indica que en cumplimiento del principio de transparencia y rendición de cuentas.

Resulta, igualmente, de importancia evidenciar el objeto final de esta plataforma que es indicado por el tercer párrafo del numeral 12 al precisar:

“La plataforma integrada de empleo público proveerá evidencia oportuna y exacta para la toma de decisiones en materia de empleo público y llevará un registro de las personas inelegibles para ser nombradas nuevamente en puestos públicos por motivo de sanción de inhabilitación”

¹⁰ En ese sentido, Informes de Consulta bajo Oficio No. AL-DEST-CJU- 087-2016 de 23 de noviembre de 2016

(...) Por vía reglamentaria serán establecidos los plazos de inelegibilidad conforme a la gravedad de la falta y demás aspectos requeridos para la operatividad del registro.” (...) (Resaltado no es parte del original)

Precisamente, para la definición de la calificación de la votación de este proyecto de ley, resulta meritorio determinar cuáles son las competencias que se asignan a la Rectoría en la toma de decisiones en materia de empleo público interrelacionando este numeral 12 con otros propios de esta iniciativa de ley, caso del artículo 7 que define sus competencias. Puesto que de ser que implican potestades de regulación y vigilancia o control sobre toda la Administración Pública en esta materia que, de entrada, como lo reconoce el propio párrafo quinto del numeral 12, implica datos personales, ha de aplicarse el penúltimo párrafo del artículo 24 de la Constitución Política que determina:

“Artículo 24. (...)

Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los Diputados, determinará cuáles otros órganos de la Administración Pública podrán revisar los documentos que esa ley señale en relación con el cumplimiento de sus competencias de regulación y vigilancia para conseguir fines públicos. Asimismo, indicará en qué casos procede esa revisión (...)” (Resaltado es parte del original)

Y al parecer Mideplan como Rectoría es la que realiza *“la revisión de los datos personales de los servidores públicos”* para *“proveer evidencia oportuna y exacta para la toma de decisiones sobre empleo público”*. Para determinar el alcance decisor de su rol como Rectoría se tiene a la vista el artículo 7 de la redacción final del proyecto y se encuentra que cuenta con competencias para:

- Realizar diagnósticos en materia de recursos humanos de las entidades y los órganos incluidos para lograr un adecuado redimensionamiento de las planillas existentes y la elaboración de criterios generales que delimiten los sectores cuya actividad, por su valor estratégico institucional, así como la vinculación con la actividad sustantiva, se

debería reservar para que sean realizadas exclusivamente por personas servidoras públicas. Además, analizar los que sirvan de orientación para delimitar la prestación de los que podrían ser externalizados y las condiciones de prestación de estos (Inciso n)

- Prospeccionar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este (Inciso o). Competencia que a nivel general la realiza el Mideplan.
- Analizar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de evaluación, a efectos de determinar si estos cumplen o no su cometido (Inciso p). Es Devenida de contar con toda la información personal de los servidores públicos.
- Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño (Inciso g), con sustento en la potestad anterior.
- Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad (Inciso q)
- Establecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con esta ley y específica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas (Inciso m)

Entre otras más, que junto a su potestad de reglamentación o regulación general (inciso c del artículo 7) y su rol dentro del Sistema (artículo 6) evidencia claramente que ejerce, como Rector, potestades de regulación general y control y para ello la plataforma se convierte en un importante instrumento de labor.

Así las cosas, hasta tanto esas disposiciones no sean modificadas, es criterio de esta Asesoría que este proyecto de ley requiere de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa por ubicarse dentro del supuesto del

penúltimo párrafo del artículo 24 constitucional, pues sus potestades regulatorias y vigilancia las ejerce con el fin público dispuesto en el objeto mismo del proyecto de ley en estudio, sea, el llevar adelante el Sistema General de Empleo Público que, más allá de las observaciones de constitucionalidad de previo indicadas, se le establece en la presente iniciativa de ley.

3.3. Consultas preceptivas

Dadas las modificaciones que puedan plantearse al texto de ley, se requerirá de consulta preceptiva, una vez modificado el texto, a:

- Corte Suprema de Justicia
- Universidades Públicas
- Caja Costarricense de Seguro Social
- Todas las Municipalidades
- Instituciones públicas descentralizadas que no se encuentren en competencia.

3.4. Conclusiones y recomendaciones

La Sala Constitucional encuentra como punto central que sustenta las inconstitucionalidades detectadas la disposición en diversas normas del proyecto de ley del otorgamiento de potestades de dirección y reglamentación al Poder Ejecutivo (Mideplan), sobreponiéndose a las competencias exclusivas y excluyentes que ejercen por disposición constitucional los Poderes del Estado, en concreto se refiere al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, así como las universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social y las Municipalidades. Potestades que vulneran la independencia funcional de los Poderes y el régimen de autonomías reconocido por Constitución a las entidades descritas

Ante la declaratoria determinada por la Sala Constitucional corresponde a la Comisión de Consultas Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad acoger las consideraciones de constitucionalidad que, a



tenor de lo establecido por la misma Sala Constitucional en la jurisprudencia referida, implique efectos directos de su declaratoria. En este sentido, la modificación o supresión del articulado para salvaguardar el Derecho de la Constitución es dable para esta Comisión.

Dadas todas las consideraciones expuestas en el presente Informe, y las conclusiones anteriores, esta Asesoría recomienda a las diputaciones que conforman la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad que se sirvan recomendar al Plenario Legislativo:

1. Recomendar acoger al Plenario Legislativo la opinión consultiva de la Sala Constitucional respecto a todos los vicios de inconstitucionalidad por el fondo declarados para el caso del expediente 21336.
2. Proponer en su Dictamen la modificación de los artículos declarados inconstitucionales o bien que devengan como efecto directo de tal declaratoria.

Elaborado por: ssm
/*lsch//18-10-2021
c. archivo// 21336