Voto Nro. 2022-2872

Expediente: 21-025092-0007-CO

Tipo de asunto: Consulta Facultativa de Constitucionalidad

Proyecto consultado: "*Ley Marco de Empleo Público*", expediente legislativo n.°21.336.

Descriptores: Criterios de admisibilidad de las consultas de constitucionalidad, régimen de empleo público, separación e independencia de funciones.

Tabla de Contenido

RESULTANDO:

I-. CONSULTA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Exp. n.°21-025092-0007.

Sobre la admisibilidad.
Normas objeto de consulta y elenco de dudas planteadas.
Motivos de la consulta.

II.- CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA. Exp. n.°21-025198-0007-CO.

Sobre la admisibilidad.
Vicios sustanciales de procedimiento alegados.

III.- CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA. Exp. n.°21-025530-0007-CO.

Sobre la admisibilidad y aspectos preliminares.
Aspectos relativos al procedimiento.

CONSIDERANDO:

I.- ADMISIBILIDAD.

En general sobre la admisibilidad de consultas de constitucionalidad facultativas luego de dictada una correspondiente al mismo expediente legislativo. Redacta el magistrado Rueda Leal.

A.- Consulta de la Corte Suprema de Justicia. Exp. n.°21-025092-0007.

1.- Mayoría. Redacta el magistrado Rueda Leal.

a.-Sobre la aplicación del Estatuto de Servicio Civil a todos los servidores judiciales.
b.- Sobre los artículos 6; 7 incisos a, c, f y l; 9 y 24.
c.- Sobre la constitucionalidad del artículo 13.
d.- Sobre la supresión de las relaciones de coordinación y cooperación entre poderes.
e.- Sobre los artículos 7 inciso l) y 36.
f. Sobre los artículos 12, 16 y 28.

2.- Minoría.

a.- Razones diferentes del magistrado Castillo Víquez.
b.- Voto salvado de magistradas Garro Vargas y Picado Brenes.

B.- Consulta legislativa facultativa. Exp. n.°21-025198-0007-CO.

1.- Sobre aspectos evacuables.

a.- Mayoría. Redacta magistrado Rueda Leal.

i)- Sobre la aducida inconstitucionalidad del trámite de primer debate por la supuesta infracción al artículo 97 de la Constitución Política.
ii) Sobre la alegada transgresión al principio de publicidad y a los derechos de enmienda y participación democrática en el trámite del proyecto de ley con posterioridad al dictamen n.º 2021017098.

b.- Minoría.

i) Razones adicionales de las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes.

ii) Nota de la Magistrada Picado Brenes.
iii) Razones diferentes y voto salvado del magistrado Castillo Víquez.

2.- Sobre aspectos no evacuables.

a.- Mayoría. Redacta el magistrado Rueda Leal.

i) Sobre la alegada extralimitación por parte de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad como violación a los derechos de enmienda y participación democrática.
ii) Sobre la inclusión de la Asamblea Legislativa en las excepciones del proyecto de ley.
iii) Sobre la modificación al artículo 6 párrafo primero.
iv) Sobre los cambios realizados al artículo 7.
v) Sobre la presunta inconstitucionalidad por la adición de un párrafo al artículo 9 del proyecto de ley.
vi) Sobre las modificaciones al artículo 13.
vii) Sobre la modificación del artículo 14 párrafo primero.
viii) Sobre las supresiones del artículo 17.
ix) Sobre la modificación del numeral 18 párrafo final.
x) Sobre la adición de un nuevo párrafo al artículo 21.
xi) Sobre las supresiones en la aplicación del artículo 30.
xii) Sobre las modificaciones a los artículos 31, 32, 33, 34 y 37.

b.- Minoría. Voto salvado de las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes.

C.- Consulta legislativa facultativa. Exp. n.°21-025530-0007-CO.

II.- OBJETO (Consulta legislativa facultativa. Exp. n.°21-25198-007-CO).
III.- LA GESTIÓN DE COADYUVANCIA.
IV.- EL PLAZO PARA RESOLVER ESTAS CONSULTAS.
V.- EL ITER PARLAMENTARIO.
VI.- CUESTIONAMIENTOS EVACUABLES DE LA CONSULTA.

A.- Sobre la aducida infracción del artículo 97 de la Constitución Política.

1.- Mayoría. Redacta el magistrado Rueda Leal.

2.- Minoría. Voto salvado de las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes.

B.- Sobre el aducido vicio de publicidad.

1.- Aspectos consultados.
2.- Análisis por parte de la Sala Constitucional.
3.- Razones particulares del magistrado Rueda Leal.

C.- Sobre la alegada transgresión a los derechos de enmienda y participación democrática.

1.- Mayoría. Redacta el magistrado Rueda Leal.
2.- Minoría. Razones diferentes de las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes.

VII.- ASPECTOS EVACUADOS POR LA MINORÍA.

A.- Consulta de la Corte Suprema de Justicia. Exp. n.°21-025092-0007.
Voto salvado de las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes.

1.- Objeto de la consulta de la Corte Suprema de Justicia.
2.- Antecedente: opinión consultiva n.°2021-017098.

a.- Postura de la mayoría sobre aspectos generales.
b.- Postura de la minoría sobre aspectos generales.

i) Consideraciones de la magistrada Garro Vargas.
ii) Consideraciones de la magistrada Picado Brenes.

3-. Análisis de los aspectos consultados.

a.- La aplicación del Estatuto de Servicio Civil a todos los servidores judiciales.

i) Normativa sometida a consulta.
ii) Aspectos consultados.
iii) Análisis de la minoría.

b.- Artículo 6.

i) Normativa sometida a consulta.
ii) Aspectos consultados.
iii) Análisis de la minoría.

c.- Artículos 7 incisos a), c) y l); 9 y 24.

i) Normativa sometida a consulta.
ii) Aspectos consultados.
iii) Análisis de la minoría.

d.- El artículo 7 inciso f).

i) Normativa sometida a consulta.
ii) Aspectos consultados.
iii) Análisis de la minoría.

e.- Artículos 13, 32, 33 y 34.

i) Normativa sometida a consulta.
ii) Aspectos consultados.
iii) Análisis de la minoría.

f.- Artículo 49.

i) Normativa sometida a consulta.
ii) Aspectos consultados.
iii) Análisis de la minoría.
iv) Nota de la magistrada Garro Vargas.
v) Nota de la magistrada Picado Brenes.

g.- Artículos 36 y 7 inciso L).

i) Normativa sometida a consulta.
ii) Aspectos consultados.

iii) Análisis de la minoría.

h.- Artículos 12, 16 y 28.

i) Consideraciones de la Magistrada Garro Vargas.
ii) Consideraciones de la Magistrada Picado Brenes.

B.- Consulta legislativa facultativa. Exp n.°21-025198-0007-CO. Aspectos evacuados.

1.- Inclusión de la Asamblea Legislativa en las excepciones del proyecto de ley.

a.-Aspectos consultados.
b.- Análisis de la minoría.

2.- Modificación del artículo 6 párrafo primero.

a-. Aspectos consultados.
b.- Análisis de la minoría.

3.- Modificaciones del artículo 7.

a.-Aspectos consultados.
b.- Análisis de la minoría.
c.- Voto salvado de la magistrada Picado Brenes.

4.- Adición de un párrafo al artículo 9.

a.- Aspectos consultados.
b.- Análisis de la minoría.

5.- Modificación del artículo 13.

a.- Aspectos consultados.
b.- Análisis de la minoría.

6.- Modificación al artículo 14 párrafo primero.

a.- Aspectos consultados.
b.- Análisis de la minoría.

7.- Supresiones del artículo 17.

a.- Aspectos consultados.
b.- Análisis de la minoría.

8.- Modificación del artículo 18 párrafo final.

a.- Aspectos consultados.
b.- Análisis de la minoría.
c.- Nota de la Magistrada Picado Brenes.

9.- Adición de un párrafo al artículo 21.

a.- Aspectos consultados.
b.- Análisis de la minoría.

10.- Supresiones en la aplicación del artículo 30.

a.- Aspectos consultados.
b.- Análisis de la minoría.

11.- Modificaciones de los artículos 31, 32, 33, 34 y 37.

a.- Aspectos consultados.
b.- Análisis de la minoría.

12.- Conclusiones de la minoría.
13.- Nota de la Magistrada Garro Vargas.

POR TANTO:

Voto Nro. 2022-2872

Expediente: 21-025092-0007-CO

Tipo de asunto: Consulta Facultativa de Constitucionalidad

Proyecto consultado: "*Ley Marco de Empleo Público*", expediente legislativo n.°21.336.

Descriptores: Criterios de admisibilidad de las consultas de constitucionalidad, régimen de empleo público, separación e independencia de funciones.

Transcripción de Contenido

Exp: 21-025092-0007-CO

Res. n.°2872-2022

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciséis horas cincuenta minutos del ocho de febrero de dos mil veintidós.

Consultas facultativas de constitucionalidad acumuladas **n.°21-025092-0007-CO** interpuesta por **FERNANDO CRUZ CASTRO**, en su condición de **PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**; **n.°21-025198-0007-CO** planteada por los legisladores **JOSÉ MARÍA VILLALTA FLOREZ-ESTRADA, PAOLA VEGA RODRÍGUEZ, PEDRO MUÑOZ FONSECA, PABLO ABARCA MORA, PATRICIA VILLEGAS ÁLVAREZ, OSCAR CASCANTE CASCANTE, JOSÉ MARÍA GUEVARA, DRAGOS DOLANESCU, WALTER MUÑOZ CÉSPEDES, SHIRLEY DÍAZ MEJÍA, MARÍA INÉS SOLÍS Q., ERICK RODRÍGUEZ STELLER, MELVIN ÁNGEL NÚÑEZ PIÑA, SHIRLEY DÍAZ MEJÍA y ARACELLY SALAS EDUARTE**; y la **n.°21-025530-0007-CO** interpuesta por **ANA LUCÍA DELGADO OROZCO, CARLOS E. AVENDAÑO CALVO, CARLOS RICARDO**

BENAVIDES JIMÉNEZ, CARMEN IRENE CHAN MORA, CAROLINA HIDALGO HERRERA, CATALINA MONTERO GÓMEZ, DAVID GOURZONG CERDAS, EDUARDO NEWTON CRUICKSHANK SMITH, JONATHAN PRENDAS RODRÍGUEZ, LUIS FERNANDO CHACÓN MONGE, LUIS RAMÓN CARRANZA CASCANTE, NIDIA CÉSPEDES CISNEROS, NIELSEN PÉREZ PÉREZ, PAOLA ALEXANDRA VALLADARES ROSADO, SILVIA HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, VÍCTOR MORALES MORA, WAGNER JIMÉNEZ ZÚÑIGA, XIOMARA PRISCILLA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, YORLENY LEÓN MARCHENA y JORGE LUIS FONSECA FONSECA, MARÍA JOSÉ CORRALES, FLORIA SEGREDA SAGOT, OTTO ROBERTO VARGAS, MARIO CASTILLO MÉNDEZ, LAURA GUIDO PÉREZ, ROBERTO THOMPSON CHACÓN, AIDA MARÍA MONTIEL HÉCTOR, HARLLAN HOEPELMAN PÉREZ, MAROLIN AZOFEIFA ROJAS E IGNACIO ALPÍZAR CASTRO, todas referidas al proyecto de ley denominado "**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**", que se tramita en el expediente legislativo n.°21.336;

RESULTANDO:

I-. CONSULTA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Exp. n.°21-025092-0007

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 20:56 horas del 7 de diciembre de 2021, el **Presidente de la Corte Suprema de Justicia** plantea consulta de constitucionalidad, conforme a lo dispuesto por tal órgano colegiado, en el acuerdo adoptado en la sesión n.°51-2021 del 30 de noviembre 2021, art. IV, respecto del proyecto de ley n.°21.336, denominado Ley Marco de Empleo Público.

Sobre la admisibilidad:

En relación con la admisibilidad, se basa en lo dispuesto en el art. 96 inciso c) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC). Afirma que la consulta resulta admisible, toda vez que versa sobre la eventual incidencia del contenido y efectos del proyecto de ley consultado sobre las competencias constitucionales del Poder Judicial y, en concreto, de su máximo órgano de Gobierno. Lo anterior debido a que las modificaciones introducidas por el legislador en esta nueva versión del proyecto no subsanan los eventuales vicios de inconstitucionalidad de la versión original. Argumenta que algunas de las afectaciones que el proyecto podría generar respecto de las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia ya fueron previamente advertidas y la Asamblea Legislativa hizo caso omiso de las observaciones de inconstitucionalidad. La consulta se plantea en el ejercicio de competencias constitucionales por parte de la Corte Suprema de Justicia en particular y del Poder Judicial en general, en protección

de la independencia judicial, en tutela de los derechos fundamentales de las personas que habitan el país y el necesario control de la función administrativa por motivos de constitucionalidad y de legalidad, sin el riesgo de alguna injerencia por los órganos y entes objeto de control.

La consulta se plantea el mismo día del primer debate dado a la Ley Marco de Empleo Público y sin que se haya efectuado el segundo debate, por lo que se cumple con lo dispuesto en el art. 98 de la LJC.

Normas objeto de consulta y elenco de dudas planteadas:

Indica que, en particular, se consulta respecto de los arts. 6, 7, 9, 12, 13, 16, 24, 28, 32, 33, 34, 36 y 49 del citado proyecto. Todo lo anterior sin perjuicio de otros motivos de pronunciamiento que al efecto estime oportuno adoptar la Sala Constitucional de forma oficiosa.

En general, se consulta si con la interpretación y aplicación del contenido y efectos de los artículos mencionados se podrían estar afectando las competencias constitucionales exclusivas y excluyentes de la Corte Suprema de Justicia respecto del gobierno del Poder Judicial en materia de regulación, ordenamiento, dirección, control de la relación de empleo de los servidores judiciales. Lo anterior, por los siguientes motivos: **1)** al trasladar parcialmente las indicadas competencias al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), dependiente del Poder Ejecutivo, toda vez que permite que este dicte directrices y actos de alcance general obviando la existencia de los órganos de gobierno y de administración del Poder Judicial; **2)** al violentarse el principio de reserva de ley en materia de regulación propia del Poder Judicial, al dejar el dictado de actos administrativos y reglamentos emitidos por MIDEPLAN en lo que atañe a la regulación del empleo del Poder Judicial, fundamentalmente a lo que se refiere al llenado de contenido de las "familias" de puestos a las que hace referencia el proyecto; **3)** al establecerse una relación de dirección y de control directa entre el MIDEPLAN y la Dirección de Recursos Humanos del Poder Judicial; **4)** por afectar la materia de fijación de las políticas salariales de las personas servidoras del Poder Judicial, al dejar la misma definición de órganos del Poder Ejecutivo y aprobación del Consejo de Gobierno; **5)** por vaciar de contenido las normas creadas para establecer las competencias del Poder Judicial en materia de gobierno y blindar la independencia judicial frente a otros Poderes de la República, al dejarse al intérprete jurídico la valoración sobre la vigencia del Estatuto de Servicio Judicial y la Ley de Salarios del Poder Judicial; **6)** al trasladarse amplias competencias

de la Corte Suprema de Justicia a la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), al dejarse a interpretación del operador del derecho si el Estatuto de Servicio Civil tiene o no incidencia en los órganos competentes para dictar la política de empleo del Poder Judicial; **7)** al plantearse una regresión de la independencia de Poderes, al potencializar las competencias del Poder Ejecutivo , debilitando las garantías de protección de la independencia judicial; **8)** al contrariar el diseño realizado por la Asamblea Nacional Constituyente en cuanto a las competencias inherentes a cada Poder de la República en relación con su independencia funcional; **9)** al lesionar las competencias en materia de evaluación del desempeño del Poder Judicial; **10)** por someter la regulación de competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia a interpretación o regulación de otros Poderes de la República en detrimento de la independencia judicial; **11)** en tanto impone que la Corte Suprema de Justicia pueda renunciar parcialmente al ejercicio de sus competencias constitucionales como órgano de gobierno. Además, se consulta si debe entenderse que el art. 141 de la Constitución Política faculta a que un ministro emita directrices, reglamentos y lineamientos a la Corte Suprema de Justicia en materia de gobierno judicial. Si debe entenderse que el Estatuto de Servicio Judicial está tácitamente derogado para las personas servidoras que no realicen la función sustantiva y jurisdiccional, o si debe entenderse que el Estatuto mantiene plenamente la vigencia en cuanto a las competencias que posee para los órganos del Poder Judicial, incluidos los que no realicen la función sustantiva y jurisdiccional. De ser así, se consulta cómo se compatibilizan las competencias que establece el indicado Estatuto con las competencias que se le están trasladando a MIDEPLAN en materia de gobierno de una parte de las personas servidoras judiciales.

Motivos de la consulta:

1.- En primer lugar, se consulta sobre las normas que establecen la aplicación del Estatuto de Servicio Civil a todos los servidores públicos, incluidos los servidores judiciales, con la consecuente pérdida de competencias constitucionales de gobierno de la Corte Suprema de Justicia y la derogatoria tácita del Estatuto del Servicio Judicial.

El proyecto de ley objeto de consulta establece las siguientes normas de relevancia atinentes a la DGSC:

"*Art. 49* (…)

> *b) Se adiciona el inciso l) al artículo 13 y se reforman los artículos 1 y 7 bis de la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953. Los textos son los siguientes:*
>
> > *Artículo 13- Son atribuciones y funciones del director general de Servicio Civil:* [...]
> >
> > *l) Agotar la vía administrativa de los asuntos sometidos o la competencia de la Dirección General de Servicio Civil.*
> >
> > *Artículo 1- Este estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Estado y las personas servidoras públicas, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública".*

El consultante dice que con esa modificación al Estatuto de Servicio Civil se estarían incorporando las relaciones de empleo del Poder Judicial a las potestades de dirección y jerarquía de la DGSC, toda vez que amplía las competencias de este órgano a todas las personas servidoras públicas. El texto propuesto implicaría que las relaciones de empleo del Poder Judicial estarán sometidas a las regulaciones propias del Estatuto de Servicio Civil y las competencias asignadas en el Estatuto y las reformas de la Ley de Empleo Público a dicho órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. Más grave aún es que el proyecto de ley, en el citado ordinal 49, establece un art. 7 *bis* al Estatuto de Servicio Civil que dispone lo siguiente:

> "*Artículo 7 bis- Se dota a la Dirección General de Servicio Civil de personalidad jurídica instrumental únicamente para efectos de manejar su propio presupuesto y con el fin de que cumpla sus objetivos de conformidad con la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, demás leyes conexas, y administre su patrimonio*".

Debido a lo anterior, al dotarse con personería jurídica instrumental, se entenderá que la DGSC tendrá máxima desconcentración y, en materia de sus competencias y objetivos, podrá adoptar las decisiones que estime oportunas sin necesidad de coordinar con los órganos del Poder Judicial. Con ello y al estarse incorporando a los servidores del Poder Judicial bajo las competencias del Estatuto de Servicio Civil, como expresamente lo indica la modificación normativa mencionada, se estaría derogando de manera tácita el Estatuto de Servicio Judicial. Plantea que eso es contrario a la independencia entre Poderes y significaría un debilitamiento de las competencias de

los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial en favor de la DGSC. Se tiene claro que en la opinión consultiva n.°2021-017098 la Sala Constitucional indicó que la norma podría ser constitucional siempre y cuando se interprete que no afecta el Estatuto de Servicio Judicial; sin embargo, debe destacarse que el legislador, en lugar de advertir que la propia Sala Constitucional no avaló plenamente el ajuste de la norma con el Derecho de la Constitución, la mantuvo para dejarla a una futura e incierta interpretación del operador administrativo del derecho, quedando importantes vacíos en cómo podría interpretarse la normativa. Si se deja la norma a una mera interpretación del operador administrativo del derecho, no quedará claro cómo compatibilizar las competencias del Estatuto de Servicio Judicial con las competencias que se le están otorgando en la ley objeto de consulta a MIDEPLAN y a la DGSC. Se cuestiona si debe entenderse que está tácitamente derogado el Estatuto de Servicio Judicial para las personas servidoras que no realicen la función sustantiva jurisdiccional o debe entenderse que el Estatuto de Servicio Judicial mantiene plenamente vigencia en cuanto a las competencias que posee para los órganos del Poder Judicial, incluidos los que no participen de las competencias exclusivas y excluyentes sustantivas. En este segundo supuesto, cuestiona cómo se compatibilizan las competencias que establece el indicado Estatuto con las competencias que se le están trasladando a MIDEPLAN en materia de gobierno de una parte de las personas servidoras judiciales. Si se interpreta que el Estatuto de Servicio Judicial mantiene plena vigencia, entonces debe entenderse que siempre ha permitido que MIDEPLAN y la DGSC emitan directrices, reglamentos y lineamientos para el Poder Judicial o existiría una incompatibilidad insalvable en materia de ejercicio de competencias del órgano de gobierno del Poder Judicial con dichas competencias atribuidas a órganos del Poder Ejecutivo. Estima que con lo dispuesto en las normas en mención se estarían violando los arts. 152, 154 y 156 de la Constitución Política. Lo anterior, en tanto que se trasladan competencias de gobierno del Poder Judicial a la DGSC en materia de las personas servidoras judiciales y fundadas en normas propias que las regulan. Señala que, de una lectura armónica de las normas en comentario, se advierte que el gobierno del Poder Judicial lo ejerce la Corte Suprema de Justicia en todos los ámbitos de dicho Poder para proteger la independencia judicial. . El Constituyente pretendió blindar la independencia del Poder Judicial estableciendo su posibilidad de auto gobierno y organización y disponiendo la reserva de ley en los asuntos relacionados con aquel, sin excepción. De manera complementaria, estableció la consulta de constitucionalidad como un medio para asegurar que por la vía de ley aprobada por mayoría simple no se llegara a provocar una afectación a las competencias constitucionales que se le asignaban. Lo anterior es evidente de las discusiones al respecto en la Asamblea Nacional Constituyente. Insiste que tan evidente

era el propósito de evitar la afectación a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, y consecuentemente a las competencias de sus órganos de gobierno, que el Constituyente no permitió que una ley aprobada por mayoría simple le pudiera afectar, sino que requirió una mayoría calificada. Consecuentemente, por simples actos administrativos, sean concretos o generales de la DGSC, no podrían avocarse competencias propias de los órganos constitucionales del Poder Judicial. En razón de lo anterior, estima procedente cuestionar la constitucionalidad de que mediante una modificación normativa se incorpore expresamente a todos los servidores judiciales a las competencias propias del Estatuto de Servicio Civil –y se deje lo contrario a una mera interpretación del operador administrativo del derecho de turno–, derogando tácita y parcialmente la regulación propia del Poder Judicial y sometiéndolo a la posibilidad de que la DGSC emita actos con efectos hacia dicho Poder. Conforme a lo anterior, la modificación contemplada al art. 1 del Estatuto de Servicio Civil, al comprender a todas las personas servidoras públicas, implicará vaciar parcialmente de contenido el Estatuto de Servicio Judicial y menoscabar las competencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior sobre las relaciones de empleo en el Poder Judicial. Insiste en que la modificación planteada al art. 1 del indicado Estatuto no hace distinción ni excepción y contemplaría a todas las personas servidoras públicas, por lo cual, cualquier posibilidad de considerar que las personas servidoras judiciales están excluidas, tendría que ser por una interpretación del operador del derecho en sede administrativa a futuro, lo cual, significa un riesgo de afectación a la independencia judicial y a las competencias constitucionales determinadas por el Constituyente, dado que quedaría al arbitrio del gobierno de turno. Es evidente que el propósito del legislador en esta última versión del proyecto de ley es la derogatoria de la normativa que rige al Poder Judicial, si se compara la versión aprobada en primer debate y anterior a la consulta de constitucionalidad, con esta versión. En la primera versión aprobada de la Ley de Empleo Público se tutelaba aún la existencia de la Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servidor Judicial, sin embargo, las competencias de los órganos del Poder Judicial y la relación de coordinación entre poderes desaparece en la versión que es objeto de esta nueva consulta, con base en lo resuelto por la propia Sala Constitucional respecto de la improcedencia de obligar al Poder Judicial a coordinar en tal sentido. Dado lo anterior, para mantener coherencia en lo resuelto por la Sala Constitucional, no sería dable dar la oportunidad para que el legislador mantenga de manera expresa (a pesar de ser advertido de su inconstitucionalidad en el voto 2021-17098) que el Estatuto de Servicio Civil cobije a todas las personas servidoras del sector público, incluidas las judiciales, eliminando competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia y dejando a una mera interpretación lo

que debe decir una norma que de manera expresa dice lo contrario. Aduce que el operador del derecho, a futuro, podría alegar que, a pesar de lo resuelto por la Sala Constitucional y dado que el legislador hizo caso omiso de lo indicado por dicho órgano jurisdiccional, hay una derogatoria tácita de las regulaciones propias del Estatuto del Servidor Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y consecuentemente de las competencias constitucionales del mismo, desplazándolas hacia un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo como es la DGSC y sometiendo el régimen de empleo del Poder Judicial al Estatuto de Servicio Civil. Más aún, al someter al Estatuto de Servicio Civil a todos los servidores públicos del país, incluido el Poder Judicial, se entenderá así modificado en lo que corresponde a regulaciones de empleo y derogadas parcialmente las siguientes normas: a) Ley de Carrera Judicial, b) Ley Orgánica del Ministerio Público y c) Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial (OIJ). Debido a lo anterior, las competencias asignadas en dichos cuerpos normativos se entienden desplazadas a la DGSC de manera unilateral y vertical de su parte, con una eventual violación a la independencia de Poderes. Lo anterior, toda vez que no hay mención expresa a una relación de coordinación en lo que respecta a dichos cuerpos normativos, y debiendo entenderse que se busca derogar tácitamente las competencias atribuidas a órganos del Poder Judicial en el caso de la LOPJ, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del OIJ y la Ley de Carrera Judicial en beneficio de la indicada DGSC, órgano de desconcentración máxima del Poder Ejecutivo. Sostiene que no puede estimarse lo anterior como un asunto de simple interpretación dejada en manos de la Administración activa en caso de aprobarse el proyecto de ley, puesto que nada asegura que la misma sea conforme a la tutela de la independencia judicial y el propósito planteado en el voto n.°2018-019511 de la Sala Constitucional. El proyecto de ley no evidencia la existencia de una relación de coordinación/cooperación del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, sino que elimina las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia en favor de la DGSC, habida cuenta de que la modificación normativa de análisis indica, sin hacer excepciones: “Este estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Estado y las personas servidoras públicas, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública”. Por otra parte, complementario con lo anterior, debe destacarse que el Derecho de la Constitución, concretamente sendos votos de la Sala Constitucional, ha reconocido que el propósito del Constituyente no era la creación de un único estatuto o regulación de la relación de empleo a cargo de un ministerio u órgano, sino un régimen particular, diferenciado del régimen de empleo privado, en cuanto a sus principios. A mayor abundamiento, respecto del traslado de competencias

de los órganos del Poder Judicial hacia la DGSC, se advierte la siguiente norma contemplada en el proyecto de ley objeto de consulta:

> "*Art. 9. (…)*
>
> *b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957*".

Como se advierte de esta norma, la indicada Dirección asumirá una serie de competencias en materia de empleo público para todas las personas servidoras sin excepción, vaciando de contenido las regulaciones propias del Poder Judicial y estableciendo una relación vertical entre la DGSC y la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial. Debe indicarse, además, que lo planteado implica una afectación al principio de progresividad propio de los derechos fundamentales y en particular a poder tener acceso a un Poder Judicial independiente, toda vez que dejaría sin contenido la normativa propia de la regulación de la relación de empleo en dicho Poder de la República. Insiste en que el proyecto de ley de análisis implicaría un vaciamiento de contenido de las leyes específicas o especiales del Poder Judicial. Indica que la fórmula empleada en esta versión del proyecto de ley, para presuntamente solventar las objeciones de constitucionalidad respecto de la rectoría de MIDEPLAN, no se contempló en la DGSC-PJ. En este sentido, no se contempla en las normas vinculadas con el Estatuto de Servicio Civil la frase que se indica a largo del proyecto de ley de la siguiente manera:

> "*Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución*".

Conforme lo anterior, se estima procedente consultar la constitucionalidad de la reforma al art. 1 del Estatuto de Servicio Civil, en tanto que amplía sus alcances a todo el régimen de empleo público, sin excepción, derogando tácitamente la normativa particular que posee el Poder Judicial en materia de régimen de empleo público. De manera complementaria, se consulta cualquier norma que otorgue amplias competencias a la DGSC para dictar actos administrativos de alcance general o particular que vinculen u obliguen al Poder Judicial a realizar conductas específicas en materia de empleo público.

2.- Como segundo planteamiento, se consulta respecto de las normas que establecen una pérdida parcial de la competencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia en materia de gobierno del Poder Judicial y abren la posibilidad de regular lo atinente a dicho Poder mediante actos administrativos, con infracción del principio de reserva de ley previsto en la Constitución Política.

Transcribe, al efecto, los arts. 6, 7 y 9 del proyecto de ley. Añade que si bien el proyecto de ley incorpora una fórmula que pretende salvar el núcleo duro de las competencias constitucionales de los Poderes de la República, se debe advertir que se mantiene una relación de dirección parcial entre MIDEPLAN y las unidades de recursos humanos de los entes y órganos destinatarios del proyecto de ley, obviando los órganos de gobierno y dirección de los Poderes y entes públicos respectivos. Consecuentemente, el proyecto en su contenido obvia la existencia y competencias propias de la Corte Suprema de Justicia, como órgano de gobierno del Poder Judicial, y establece, por el contrario, una relación directa entre MIDEPLAN y la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, para determinadas personas servidoras. El proyecto establece una relación directa de rectoría de MIDEPLAN con los órganos encargados de recursos humanos de los destinatarios de la ley, incluyendo el Poder Judicial, lo cual no se advierte como que haya sido conforme al Derecho de la Constitución en el voto n.°2021-017098. Estima que la relación vertical y absoluta –pues hace notar que MIDEPLAN emitirá directamente actos administrativos con efectos finales y firmes y reglamentos dirigidos a las oficinas de recursos humanos, incluida la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial– podría presentar un roce con el Derecho de la Constitución, en tanto que implica una abierta injerencia del Poder Ejecutivo en las decisiones más elementales en materia de administración del personal de determinadas personas servidoras judiciales. Cita nuevamente los arts. 152, 154 y 156 constitucionales. Con respecto al proyecto, advierte que mediante simples actos administrativos de un ministerio se tendrá injerencia directa en la actuación de los órganos técnicos del Poder Judicial, sin

tomar en consideración al órgano de gobierno de este, sea, la Corte Suprema de Justicia. Añade que claramente el proyecto indica que la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial y otras unidades de recursos humanos "ejecutarán, las disposiciones de alcance general, directrices, y reglamentos", así como que estas oficinas "aplicarán 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 a la respectiva institución", por lo que se confirma esa relación directa MIDEPLAN–oficinas y obvia plenamente el papel de los órganos constitucionales competentes. Acusa que las normas objeto de consulta implican vaciar parcialmente de contenido las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia en materia de gestión del empleo de los servidores judiciales y consecuentemente de las normas de la LOPJ que así disponen competencias para dicho órgano colegiado. Alega que, si bien el proyecto de ley indica, al principio, la frase "sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la Constitución Política", la misma pierde sentido si se advierte que el resto del articulado del proyecto de ley es contradictorio con lo dispuesto dadas las competencias asignadas a MIDEPLAN, puesto que de un análisis de las normas del proyecto de ley, como se ha dicho, se evidencia que el mismo propone una relación de carácter vertical del MIDEPLAN para con las unidades de recursos humanos y en el caso del Poder Judicial con la Dirección de Gestión Humana, obviando la Corte Suprema de Justicia como órgano de gobierno de dicho Poder a la hora de las definiciones en materia de empleo público. Advierte que la fórmula empleada por el proyecto de ley pretende copiar de alguna manera lo dispuesto en la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, mas a diferencia de esta, se vacía de contenido a la hora de concretar el cómo se van a hacer efectivas las relaciones intersubjetivas basadas en su contenido. Así, mientras el proyecto se limita a establecer el principio de separación de poderes, fórmula del art. 2 de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, sin definir mecanismos de coordinación y cooperación para hacerlo efectivo, este último cuerpo normativo sí dispuso en su art. 21, además del mismo párrafo, lo siguiente:

> *"En el caso de los órganos citados en el inciso b) del artículo 1 de esta Ley, los mencionados lineamientos y directrices se propondrán a los jerarcas respectivos para su conocimiento y aprobación".*

Dice que, como se advierte en el caso del proyecto de ley de análisis, el legislador pretendió aparentar haber solventado el vicio de afectación de la independencia

judicial, mas sin un contenido efectivo en el resto del articulado, como sí lo previó en su momento la ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos en mención. Agrega que si se da una lectura integral del proyecto, se evidenciará que solamente en esta norma y solo para efectos de la columna salarial global, existe la previsión de respetar el principio de separación de poderes, toda vez, que en ningún otro artículo se hace la salvedad de la relación de coordinación que debe existir entre Poderes, base fundamental de la independencia judicial. Pese a lo indicado en la norma anterior, advierte que nuevamente la definición final de la columna salarial global quedará exclusivamente en manos de órganos del Poder Ejecutivo, en tanto que el proyecto señala:

> "*Art. 34- Columna salarial global A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección Genera/ del Servicio Civil, elaborarán conjuntamente una columna salarial global. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje*".

Sostiene que, conforme a lo anterior, a pesar de establecer una norma en principio la relación de cooperación en el tema de columna salarial global, en nada obliga a los órganos del Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN lo que indique el Poder Judicial. Si a eso se le suma que la relación de MIDEPLAN es con la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial y no con la Corte Suprema de Justicia, se advierte el grave vicio de inconstitucionalidad, toda vez que MIDEPLAN "coordinará" con la indicada Dirección la definición de columna salarial global del Poder Judicial (ver arts. 6 incisos a) y b) y 9 inciso a) del proyecto de ley) ignorando del todo al máximo órgano de gobierno de dicho Poder. Resulta de relevancia indicar que si bien el proyecto reitera la posibilidad de que el Poder Judicial defina quiénes están excluidos de la rectoría de MIDEPLAN, deja una amplísima discrecionalidad al respecto y genera riesgos en cuanto a los alcances que podría darse a la interpretación de la norma. En este orden de ideas, el proyecto parte de una distinción en el Poder Judicial, dado que segmenta eventualmente las personas servidoras desde un punto de vista estamental y no sistémico. En este sentido, el proyecto de ley parte de que en el Poder Judicial y los otros Poderes existen personas servidoras que no realizan labores "exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas". Dado lo anterior, el proyecto considera que no se afecta la independencia entre Poderes la relación directa del MIDEPLAN con la Dirección de Gestión Humana en tales supuestos, siendo así que, en la realidad, a pesar de que una persona servidora no realice una

competencia "exclusiva y excluyente", tiene una relación sistémica y fundamental para el ejercicio de la función jurisdiccional, dado que la prestación de bienes y servicios *ad intra* en la organización es transversal y necesaria para la Administración de Justicia. Se advierte la existencia de la necesidad de consultar la constitucionalidad del proyecto, toda vez que el mismo es ambiguo en cuanto a cómo se llenará de contenido la norma. Si bien deja a definición de los órganos internos quiénes realizan labores "exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas", en el caso del Poder Judicial, dada la ambigüedad de la norma, podría interpretarse lo siguiente: a) dado que la norma hace referencia a funciones constitucionales, sólo podría contemplarse como excluidas aquellas personas que realicen el núcleo duro de la función jurisdiccional, jueces y juezas y magistrados y magistradas; o b) dado que la norma hace referencia al cumplimiento de funciones constitucionales, podría contemplarse fiscales, fiscalas, policía judicial, defensores públicos. Precisamente esta ambigüedad contribuye a que exista riesgo de traslado de competencias constitucionales a MIDEPLAN toda vez que nada impide que, a futuro, un órgano de control podría dar su particular interpretación a los alcances de la norma e indique que el criterio que debe aplicase es el restrictivo. En todo caso, debe tomarse en consideración que cualquiera que sea la definición que se llegue a adoptar, habrá un grupo de personas servidoras que no podría estar excluido de los alcances de la ley, por lo que, respecto a dichas personas servidoras, los órganos del Poder Judicial perderían competencias constitucionales de gobierno en favor de MIDEPLAN. Remite al informe aprobado por la Corte Suprema de Justicia respecto de la afectación a la organización y funcionamiento del Poder Judicial con motivo del proyecto de ley. Por lo anterior, consulta si la relación directa contemplada en el proyecto entre MIDEPLAN y la Dirección de Gestión Humana y la habilitación para que aquel emita lineamientos, reglamentaciones y directrices a la segunda es conforme al Derecho de la Constitución, inclusive en el caso de aquellas personas no excluidas de las regulaciones de rectoría del indicado Ministerio. Indica que el proyecto de ley se opone abiertamente a lo indicado por la Sala Constitucional en su opinión consultiva n.°2021-17098, en tanto indicó:

> "*En relación con el artículo 7, incisos d), g) y p) resultan inconstitucionales, pues afecta la independencia de Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto los somete a la potestad de dirección y reglamentaria de Mideplán, así como a la verificación de si cumplen o no con el cometido de la evaluación del desempeño y no se excluye de la potestad de dirección. Hay que enfatizar que el principio de separación de poderes o funciones es incompatible con la potestad de*

dirección y reglamentación que ejerce el Poder Ejecutivo, toda vez que no puede ordenar su actividad, estableciendo metas y objetivos. En lo que atañe a la evaluación del desempeño, queda reserva a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales. Quiere esto decir, que, en lo tocante a este extremo, todo el funcionariado de cada poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto".

No obstante las consideraciones del indicado voto, el proyecto mantiene la siguiente competencia de MIDEPLAN:

"*Art. 7 (…) f) Emitir los lineamientos y principios generales para a evaluación del desempeño de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución*"

"*Art. 28- Fundamento metodológico de la evaluación del desempeño*

La evaluación del desempeño de las personas servidoras públicas se fundamentará en indicadores cuantitativos de cumplimiento de metas individuales de productos y servicios prestados, vinculados a los procesos y los proyectos que realice la dependencia a la que pertenece, y la del cuerpo de los niveles directivos en todos sus niveles para el cumplimiento de las metas y los objetivos institucionales.

Será responsabilidad de cada superior definir los procesos y los proyectos de la dependencia, así como los productos y los servicios prestados, de conformidad con la normativa vigente y los planes estratégicos gubernamentales institucionales.

Los lineamientos generales aplicables para todo sector público los definirá el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el objetivo de homogeneizar y estandarizar, con las salvedades respectivas, los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos".

Como se advierte, si bien la Sala Constitucional dejó a reserva de cada Poder la definición de su evaluación de desempeño para todo su funcionariado, el proyecto de ley mantiene esa competencia en MIDEPLAN para determinados servidores. Debe entenderse que las normas que implican una incorporación del Poder Judicial al proyecto de ley, obviando la reserva de ley en materia de su gobierno, dando competencias al MIDEPLAN para que emita disposiciones de manera directa a la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial sin tomar en consideración al órgano constitucional de la Corte Suprema de Justicia y posibilitando la regulación de empleo de los servidores del Poder Judicial mediante simple acto administrativo, lo que podría tener incidencia en una afectación al principio de separación de poderes. El texto del proyecto de ley objeto de consulta podría generar un marcado desequilibrio en la relación de Poderes, en perjuicio del Poder Judicial, dándole amplias potestades al MIDEPLAN y a la DGSC, en abierta injerencia en el funcionamiento de dicho Poder e ignora la existencia y competencias del órgano constitucional llamado Corte Suprema de Justicia. Nótese como inclusive la posibilidad de exceptuar de la rectoría de MIDEPLAN a determinados cargos no es absoluta. En este sentido, por ejemplo, se indica lo siguiente:

> "*Art. 24- Capacitación de la alta dirección pública. El personal de la alta dirección pública deberá recibir capacitación formal diferenciada, en caso de que lo requiera, para reforzar las competencias y los conocimientos técnicos que aseguren el buen ejercicio de la labor. También, deberán recibir capacitación en los temas actuales de innovación y desarrollo que el país requiera, de acuerdo con las tendencias globales de competitividad, para garantizar la modernización de la gestión pública, ajustándola a las prácticas más recientes. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), según lo permitido por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, emitirá disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos para la capacitación de la alta dirección pública, para lo cual coordinará lo correspondiente con las escuelas, los centros e institutos de capacitación, formación y desarrollo profesional, o bien, con las unidades de recursos humanos de las entidades y órganos incluidos en el artículo 2 de la presente ley, según los requerimientos y las especificidades de cada dependencia pública*".

Conforme lo anterior, se evidencia que el MIDEPLAN tendrá competencias para imponer disposiciones de carácter general para la capacitación de todas las personas

servidoras del Poder Judicial, sin excepción, imponiéndose a lo que establezca la Dirección de Gestión Humana o la Escuela Judicial.

Complementario con la indicada consulta de constitucionalidad de las normas *supra* citadas, se estima oportuno también consultar respecto del art. 13 del proyecto de ley, en tanto que deja a mero acto administrativo de MIDEPLAN, el llenar de contenido a los diferentes tipos de familias en que se dividiría el Poder Judicial, excepto en la familia prevista a definir por cada Poder. De la norma transcrita se advierte que los servidores del Poder Judicial estarían distribuidos entre las indicadas familias de la siguiente manera: 1 funcionarios del área administrativa, fiscales y personas defensoras públicas. 2 personas servidoras del Organismo de Investigación Judicial (OIJ). 3 personas servidoras de la Escuela Judicial. 4 personas servidoras jueces y juezas y magistrados y magistradas (definido su contenido por el propio Poder Judicial). 5 personas médicas forenses y del área de servicios médicos. 6 personas servidoras con cargos de confianza. Conforme a lo anterior, la regulación de las particularidades de la relación de empleo quedará parcialmente a definición propia de MIDEPLAN, vía ejercicio de la potestad reglamentaria y otros actos de carácter general. La regulación de las indicadas familias en el proyecto es muy pobre, por lo que se entiende que la misma se realizará por ejercicio de la potestad reglamentaria e, inclusive, normativa de rango inferior, toda vez que la distinción implica un tratamiento singular, según el tipo de prestación de servicios de que se trate. Lo anterior, es contrario a la reserva de ley constitucional que se desprende del art. 154 de la Constitución Política. Como se advierte la reserva de ley prevista en el texto constitucional está siendo soslayada parcialmente en el proyecto de ley de análisis, trasladando la posibilidad de definir diferentes relaciones de empleo en el Poder Judicial –con la excepción introducida en la norma– a regulaciones propias de normas de rango inferior por parte del MIDEPLAN. Con lo anterior, se está vaciando parcialmente de contenido la potestad auto normativa del Poder Judicial y trasladando la posibilidad de regulación en reglamentos autónomos hacia la adopción de reglamentos y peor aún de disposiciones de alcance general, directrices, circulares, manuales, y resoluciones por parte del indicado ministerio. Consecuentemente, podría ponerse en riesgo la razón de ser de la norma constitucional indicada, en función de la independencia judicial, toda vez que el MIDEPLAN tendrá competencias para determinar la regulación propia de las familias mediante simple reglamento o, aún peor, acto administrativo, siendo así que la regulación del Poder Judicial, en cuanto a su organización y funcionamiento, es reserva de ley. Tan reserva de ley es la regulación de la organización y funcionamiento del Poder Judicial, que el art. 167 de la Constitución

Política dispone que, para afectar a las mismas, se requiere una mayoría calificada del parlamento. Conforme a lo anterior, debe entenderse que la reserva de ley del art. 154 constitucional es amplia, toda vez que pretende salvaguardar la independencia judicial y consecuentemente lo relacionado con el funcionamiento del Poder Judicial no puede dejarse a simple acto administrativo de MIDEPLAN, pudiendo ser contrario al Derecho de la Constitución que el llenado de contenido de las "*familias*" se realice de tal manera, al menos en lo que respecta a dicho Poder y específicamente en las familias que no se amparen a la excepción de la norma. Nótese como el proyecto se refiere a la existencia de familias, mas no determina como se llena su contenido en particular, ni sus regulaciones propias. Debe inferirse del resto del articulado del proyecto, las amplísimas potestades del MIDEPLAN sobre la posibilidad de llenar de contenido las familias y que se evidencia de los arts. 32, 33 y 34. Resulta de relevancia además señalar como el proyecto divide a las personas servidoras judiciales en diferentes familias, sin distinguir y cautelar sus características propias y particularidades del puesto ni la necesidad de una tutela integral, armónica y sistémica de la relación de empleo del Poder Judicial para la tutela de su independencia, dejándolas siempre sujetas al criterio e interpretación propia del MIDEPLAN. Consecuentemente, el proyecto lejos de dar seguridad jurídica en materia de relación de empleo de las personas servidoras judiciales, deja al arbitrio del jerarca de turno del MIDEPLAN, el llenar de contenido la regulación de cada una de las respectivas familias de puestos no contempladas en las excepciones introducidas a las normas. En materia de gobierno del Poder Judicial y de las competencias constitucionales de sus órganos, no es dable hacer distinciones en donde la Constitución Política no distingue ni crear vía interpretación ámbitos excluidos o zonas grises no previstas en esta. Se consulta a la Sala Constitucional si la pérdida de competencias de dicha naturaleza no sería viable solamente vía reforma de nuestra Constitución Política y no por medio de ley y menos mediante habilitación por simple acto administrativo. En este sentido, es de advertir que ni siquiera por un acto propio del propio órgano Constitucional este se encontraría habilitado para abdicar de una competencia constitucionalmente asignada y renunciar a su gobierno respecto de un grupo de personas servidoras judiciales. Se estima procedente consultar a la Sala Constitucional si el proyecto de análisis no estaría afectando el modelo constitucional creado en el año 1949, en cuanto a la asignación de competencias entre Poderes y la independencia judicial. Conforme a lo anterior, la Corte Suprema de Justicia quedará con una competencia residual en materia de empleo público del Poder Judicial, que si bien será definida por este en cuanto a las personas excluidas de la rectoría de MIDEPLAN, tendrá siempre una incidencia en la injerencia del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones de las personas que de manera sistémica se vinculan con el núcleo

duro de la función jurisdiccional, desde el personal técnico, operativo como asesor y de control de las personas que ejercen esta actividad. Conforme lo anterior se plantea la consulta en el sentido de cómo debe interpretarse lo dispuesto en el voto n.°2021-17098 en tanto indica lo siguiente:

> "*es plausible sujetar a todos los poderes del Estado a un único estatuto de empleo público, con lo que la sujeción del Poder Judicial a esta ley no resulta inconstitucional, sí es inconstitucional por el hecho de no excluir a los (as) funcionarios (as) que ejercen las funciones jurisdiccionales -jueces- o parajurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política como los denomina el proyecto de ley, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen* **.** *función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc., y quienes ejercen cargo de alta dirección política, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que defina de forma exclusiva y excluyente cada jerarca del poder respectivo, pues, en estos casos, no es posible someterlo a directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita Mideplán. Lo anterior significa, que el Poder Judicial sí estaría sometido a esas potestades que la ley le otorga al Mideplán cuando se trata del resto de los funcionarios -los que defina cada jerarca del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de manera exclusiva y excluyente-, que forman parte del staff administrativo, auxiliar o personal de apoyo*".

Se estima procedente consultar si es conforme al Derecho de la Constitución que el proyecto de ley plantee que la Corte Suprema de Justicia esté posibilitada de renunciar a sus competencias constitucionales de gobierno del Poder Judicial mediante la definición de cuales servidores se trasladarán a ser dirigidos en los temas medulares de su relación de empleo por parte de un ministerio perteneciente a otro Poder de la República con una relación de dirección y gobierno de este directa y exclusiva con la Dirección de Gestión Humana. Lo anterior, en tanto que el mismo voto indica lo siguiente: "Hay que enfatizar que el principio de separación de poderes o funciones es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que ejerce el Poder Ejecutivo, toda vez que no puede ordenar su actividad, estableciendo metas y objetivos". Asimismo resulta oportuno realizar consulta respecto de la constitucionalidad de que materia propia de la administración y gobierno del Poder Judicial esté regulada por normas de carácter reglamentario y actos administrativos de

carácter general y particular, violentando eventualmente la reserva de ley que la Constitución Política contempla al respecto y que inclusive se refleja en la necesidad de votación calificada en cada ley que implique afectación a gobierno y administración del indicado Poder. De manera complementaria se estima necesario consultar la procedencia de reducir la tutela de la independencia judicial a un núcleo duro exclusivo de personas servidoras judiciales, haciendo una distinción entre personas servidoras incompatible con una realidad dinámica y sistémica en donde las organizaciones modernas requieren de apoyos técnicos y operativos para la prestación de servicios y el cumplimiento de competencias y satisfacciones de fines públicos y en donde es incompatible una distinción entre personas servidoras en donde la Constitución Política misma no distingue. En este sentido, la implementación de regulaciones diferenciadas, unas originadas en la misma organización del Poder Judicial por parte de sus órganos de gobierno y otras, por parte de un ministerio foráneo y extraño al indicado Poder y eventualmente sujeto a control de constitucionalidad y de legalidad (contencioso administrativo, penal) en sus actuaciones, resulta contraproducente con la unidad misma del indicado Poder y genera riesgos a futuro en cuanto a la regulación que se pueda dar de las personas servidoras en la labor de apoyo, técnico o accesorio a la labor medular, por lo que es necesario consultar si la fórmula finalmente implementada por el legislador es respetuosa, tanto de las competencias generales de gobierno del Poder Judicial, como de la separación de poderes e independencia judicial y brinda seguridad jurídica al ciudadano a obtener una justicia totalmente blindada frente a los poderes políticos y económicos. Se estima que la redacción del proyecto con las enmiendas realizadas por el legislador, podría poner en riesgo el diseño de la relación entre Poderes y la organización misma de la estructura del Estado Social de Derecho, en tanto que divide al Poder Judicial, para efectos de empleo público, en varios tipos de servidores públicos, dejando un grupo de estos bajo la dirección y control directo del MIDEPLAN, cuando del análisis del Derecho de la Constitución se advierte el propósito de dar carácter unitario al gobierno de dicho Poder al amparo de lo que dispusiera la Corte Suprema de Justicia. La sustracción de competencias constitucionales a este órgano en favor del indicado ministerio para un determinado grupo de servidores tiene un efecto colateral e indirecto en la independencia de las personas juzgadoras, toda vez que podría significar a mediano plazo injerencia en el perfil, calificación, valoración, nombramiento, capacitación de personas servidoras que brindan servicios de apoyo directos o indirectos, técnicos y no técnicos, absolutamente necesarios para la realización de los procesos jurisdiccionales, su control y en la misma continuidad de la prestación de servicios a las personas usuarias de la administración de justicia. En la sociedad moderna y en una visión integral e integrada de organización,

no es dable entender la misma como una simple unión de estamentos de personas servidoras, sino que en la práctica, si bien hay prestadoras finales del servicio –como es el caso de la administración de justicia– es cierto es que estos tienen una vinculación sistémica e integrada con otras personas que colaboran, coordinan y brindan insumos no visibilizados y necesarios para que la continuidad de la actividad se realice y se asegure el cumplimiento de los principios del servicio público y en el caso del Poder Judicial, de los procesos hasta su resolución mediante sentencia firme. Lo anterior se torna más sensible si atendemos a que las particularidades propias del Poder Judicial en Costa Rica no lo reducen a la simple expresión de la función jurisdiccional, sino que el legislador le ha ido introduciendo una serie de órganos y competencias no comunes a otros ordenamientos, más necesarias para la prestación de servicios a la población y no visibilizadas de manera directa en la prestación de justicia. Conforme lo anterior, se consulta si el diseño constitucional en cuanto a la relación entre Poderes de la República y el gobierno del Poder Judicial como tal, visto como uno solo y en su integralidad, es compatible con las normas invocadas del proyecto. Adicionalmente se consulta si debe entenderse que el art. 141 de la Constitución Política faculta a un ministro a emitir directrices, reglamentos y lineamientos a la Corte Suprema de Justicia en materia de gobierno judicial, en detrimento de las competencias constitucionales de este órgano. De manera complementaria, no es óbice indicar a la Sala Constitucional que de imperar la distinción en cuanto a las competencias de gobierno del Poder Judicial respecto de las personas servidoras judiciales, la mayor parte de estas serían excluidas de las potestades de dirección y control de los órganos de dicho Poder, para ser trasladados a los lineamientos, directrices y reglamentaciones de MIDEPLAN.

Se plantea consulta de constitucionalidad en razón de que el proyecto contempla la eliminación de la relación coordinación-cooperación entre Poderes para efectos de la materia de empleo público y por lo tanto elimina las competencias constitucionales sobre la materia de los órganos de gobierno del Poder Judicial. Del texto del proyecto de ley se advierte que, de manera diferenciada a diversos entes públicos, el Poder Judicial no tendrá en materia de eventual implementación del proyecto de ley, una relación de coordinación y cooperación, sino que el cuerpo normativo está orientado a una exclusiva relación de dirección de MIDEPLAN y la DGSC hacia la Dirección de Gestión Humana. En razón de lo indicado, se consulta a la Sala Constitucional si la pérdida de competencias de los órganos de gobierno del Poder Judicial y la distinción de imposibilidad de coordinación y cooperación que se hace con respecto a este –en favor de determinados entes públicos– es acorde o no con el Derecho de la Constitución

y si es acorde con el diseño constitucional de relación entre Poderes o debe entenderse que vía ley, se elimina el principio constitucional que fundamenta la coordinación y cooperación entre Poderes en favor de una relación de dirección de MIDEPLAN hacia un órgano administrativo del Poder Judicial. Debe reiterarse que con la disposición del art. 1° del proyecto de ley se estará vaciando de contenido los diferentes regímenes existentes de empleo, los cuales, han sido creados no por un mero capricho del legislador, sino por razones técnicas, jurídicas objetivas y de protección de derechos fundamentales, como es el caso de las regulaciones de empleo particulares del Poder Judicial, y sin que se advierta un criterio técnico que fundamente tal afectación al ordenamiento de control e independencia judiciales.

Se plantea consulta de constitucionalidad en razón de que el proyecto contempla que la determinación de la política salarial del Poder Judicial será definida por otros órganos del Poder Ejecutivo, eliminando las competencias al respecto inherentes al gobierno judicial contempladas en la Constitución Política. Sobre este aspecto, el art. 36 del proyecto de ley indica:

> "*Art. 36- Política de remuneración. La Dirección General Servicio Civil, MIDEPLAN y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda prepararán conjuntamente una declaración anual de la política de remuneración que presentarán al Consejo de Gobierno para su aprobación. Esta política tendrá en cuenta: a) El estado de los fondos públicos disponibles. b) La importancia de que las remuneraciones públicas se mantengan competitivas respecto a las privadas, considerando todos los factores relevantes, como las tasas de empleo, la seguridad del empleo y la provisión de pensiones. c) La sostenibilidad, transparencia, participación y responsabilidad de las finanzas públicas. d) De manera prioritaria, la necesidad de atraer y mantener las personas más calificadas y mejor preparadas profesionalmente y evitar la fuga o el déficit de personal calificado*".

Conforme la anterior norma, se crea una competencia para la DGSC, MIDEPLAN y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, respecto de la política de remuneraciones del Poder Judicial, supeditándola a la aprobación respectiva por parte de Consejo de Gobierno, obviando las competencias constitucionales del órgano de gobierno del Poder Judicial, sea la Corte Suprema de Justicia. El proyecto de ley supeditará la política de remuneraciones del Poder Judicial a una propuesta elaborada por tres órganos del PE–DGSC, dependiente del Ministerio de la Presidencia, Autoridad Presupuestaria, dependiente del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN– y a la

aprobación definitiva del Consejo de Gobierno. Con lo anterior, existe una derogatoria tácita de las competencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de definición de remuneración de las personas servidoras judiciales y una abierta injerencia del Poder Ejecutivo en las decisiones que al respecto se implementen en el Poder Judicial. Se nulifican las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia y se atribuye al Poder Ejecutivo decisiones que tienen abierto impacto en el funcionamiento del Poder Judicial. Se estima que la relación vertical y absoluta de Consejo de Gobierno con base en la actuación de órganos propios del Poder Ejecutivo violenta la relación de coordinación- cooperación que debe existir entre Poderes de la República y establece una relación de dirección que implica un vicio de inconstitucionalidad, en tanto que implica una abierta injerencia del Poder Ejecutivo en las decisiones más elementales en materia de remuneraciones del personal de la judicatura, fiscales, etc., sin tomar en consideración de modo alguno el parecer de la Corte Suprema de Justicia o el Consejo Superior del Poder Judicial. Con la norma de análisis, se advierte, se traslada la competencia de las definiciones generales en materia de remuneraciones del Poder Judicial de la Corte Suprema de Justicia al Consejo de Gobierno, no siendo esto una competencia constitucional de este último, conforme lo dispuesto en los ordinales 146 y 147. Conforme lo anterior, se estaría violando la reserva de ley en materia de competencias del Poder Judicial, y que está establecida en la propia Constitución Política, en su art. 154. Consecuentemente la política institucional en materia de remuneraciones estará sometida a lo que disponga el Consejo de Gobierno mediante simple acto administrativo y sin estar este órgano colegiado facultado para adoptar decisiones atinentes al Poder Judicial. Se consulta respecto de la constitucionalidad del art. 7 inciso m) del proyecto de Ley General de Empleo Público, toda vez que el mismo incorpora a un sistema único de salarios a las personas servidoras que ejercen la judicatura, sometiéndolas a las decisiones que al efecto adopte el Poder Ejecutivo y nuevamente con evidente negación de las competencias constitucionales propias en la materia de la Corte Suprema de Justicia. En este orden de ideas, existen sendos precedentes de la Sala Constitucional sobre la vinculación de los salarios de las personas juzgadoras con la independencia judicial y la necesidad de un salario justo y adecuado de estas, fijado con base en criterios técnicos del propio Poder y decididos por el órgano de gobierno del Poder Judicial. Consecuentemente procede consultar si el traslado de competencias en materia de definición de la política de remuneraciones del Poder Judicial hacia el Consejo de Gobierno, con afectación a las potestades de gobierno de la Corte Suprema de Justicia, es acorde con el Derecho de la Constitución. Señala que los parámetros de constitucionalidad que podrían ser vulnerados con las normas objeto de consulta son los arts. 147, 152, 154 y 156 de la Constitución Política,

los votos números 1993-6240 y 2018-019511 de la Sala Constitucional, los principios constitucionales pro persona, de separación de poderes, coordinación armoniosa entre poderes, .progresividad en materia de derechos fundamentales, seguridad jurídica e independencia judicial y la sentencia CIDH caso "Quintana Coello y otros" contra la República de Ecuador, sentencia 266 de 23 de agosto de 2013.

Se advierte que, en definitiva, se consulta sobre: a) **los arts. 6, 7, 9, 12, 16, 28 y 34 del proyecto de ley**, en cuanto a que dichas normas contemplan un desplazamiento parcial de competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia hacia el MIDEPLAN, con sujeción parcial de la relación de empleo a meros actos administrativos de carácter general y particular y reglamentos en temas medulares vinculados con la independencia judicial, en evidente violación del principio de reserva de ley en materia de regulación propia del Poder Judicial y estableciendo una relación intersubjetiva de dirección entre el indicado ministerio y la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial obviando las competencias constitucionales dichas de sus órganos de gobierno, con violación del principio de reserva de ley, la separación de poderes y la independencia judicial; b) **arts. 6, 7, 9, 12, 16, 28 y 34 del proyecto de ley**, en cuanto a que dichas normas contemplan potestades de dirección de MIDEPLAN hacia la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial y además mantienen competencias de reglamentación y regulación para todas las personas servidoras públicas en dicho ministerio en materia de evaluación del desempeño, ambas en contraposición a las consideraciones del voto n.°2021-17098 de la Sala Constitucional y el principio de reserva de ley, la separación de poderes, la independencia judicial y las competencias propias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia; c) **arts. 13, 32 y 33 del proyecto de ley**, en cuanto a que dichas normas crean regímenes de familias con una excepción prevista en la adición a la normativa, que excluye toda regulación por parte del órgano de gobierno del Poder Judicial en afectación de su competencia constitucional, trasladando el llenado de su contenido hacia un órgano del Poder Ejecutivo mediante simples actos administrativos con violación del principio de reserva de ley, la separación de poderes y la independencia judicial y las competencias constitucionalmente definidas para la Corte Suprema de Justicia y el Poder Judicial; d) **art. 24 del proyecto de ley**, en tanto traslada competencias en materia de definición de capacitación de las personas servidoras del Poder Judicial de los órganos de administración y técnicos y de gobierno hacia MIDEPLAN con violación del principio de reserva de ley, la separación de poderes y la independencia judicial y las competencias constitucionalmente definidas para la Corte Suprema de Justicia y el Poder Judicial;

e) **art. 36 del proyecto de ley**, en tanto traslada competencias de definición de la política de remuneración de los órganos de gobierno del Poder Judicial al Consejo de Gobierno, con violación a las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia y a los principios de reserva de ley, de separación de poderes y la independencia judicial; y f) **art. 49 del proyecto de ley**, en tanto adiciona el inciso I) al art. 13 y se reforman los arts. 1 y 7 bis de la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, sujetando a todas las personas servidoras del Poder Judicial a este cuerpo normativo y derogando tácitamente las regulaciones normativas especiales y propias de la relación de empleo del indicado Poder, eliminando de manera tácita las competencias que en materia de regulación de dicha relación se le otorgaba a los órganos de gobierno y administración del mismo. Asimismo, se consulta si con las normas indicadas no se estaría afectando el marco constitucional establecido por el Constituyente de 1949 en cuanto a la relación entre Poderes y el derecho de la persona a tener un Poder Judicial independiente. También se consulta si es conforme al Derecho de la Constitución lo contemplado en el proyecto de ley en tanto impone que la Corte Suprema de Justicia pueda renunciar parcialmente al ejercicio de sus competencias constitucionales como órgano de gobierno de este Poder y entregue la regulación de la relación de empleo de un determinado grupo de servidores a un órgano de otro Poder de la República. Lo anterior, en tanto que en materia de gobierno del Poder Judicial y de las competencias constitucionales de sus órganos, no es dable hacer distinciones en donde la Constitución Política no distingue ni crear vía interpretación ámbitos excluidos o zonas grises no previstas en esta. Se consulta si la redacción del proyecto con las enmiendas realizadas por el legislador, es compatible con el diseño de la relación entre Poderes realizado por los Constituyentes de 1949 y la organización misma de la estructura del Estado Social de Derecho, en tanto que divide al Poder Judicial, para efectos de empleo público, en varios tipos de servidores públicos, dejando un grupo de estos bajo la dirección y control directo del MIDEPLAN, cuando del análisis del Derecho de la Constitución se advierte el propósito de dar carácter unitario al gobierno de dicho Poder al amparo de lo que dispusiera la Corte Suprema de Justicia. Lo anterior, a efecto de poder determinar los alcances del voto n.°2021-017098 de la Sala Constitucional y en razón de que una interpretación restrictiva del mismo, podría implicar cercenar las competencias constitucionales de gobierno a la Corte Suprema de Justicia, romper el equilibrio entre los Poderes de la República y afectar la independencia judicial. Se consulta si debe entenderse que el art. 141 de la Constitución Política faculta a las competencias dadas por el proyecto de ley en las normas que se indicarán y que habilitan a que un ministro emita directrices, reglamentos y lineamientos a la Corte Suprema de Justicia en materia de gobierno judicial, sea

regulación de una parte considerable de las personas servidoras judiciales, en detrimento de las competencias constitucionales de este órgano. Se consulta si el traslado parcial de competencias del órgano de gobierno del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, no es contrario a la independencia judicial, vista como un todo.

2.- Mediante el oficio n.°PSC-0180-2021 del 8 de diciembre de 2021 el magistrado Presidente de la Sala Constitucional, Fernando Castillo Víquez, puso en conocimiento de la Presidencia de la Asamblea Legislativa sobre el ingreso de la consulta de constitucionalidad referente al proyecto de ley tramitado en expediente legislativo n.°21.336.

3.- Por resolución de las 09:15 hrs. de 9 de diciembre de 2021 se dio trámite a la consulta institucional de constitucionalidad tramitada en el expediente n.°21-025092-0007-CO.

4.- Mediante escrito recibido en la Secretaría de la Sala el 14 de diciembre de 2021 se apersonó **Enrique Egloff Gerli en su condición de Presidente de la Asociación Cámara de Industrias de Costa Rica** a solicitar ser tomado en consideración como coadyuvante pasivo. Solicita que se rechace por el fondo la consulta de constitucionalidad.

5.- Mediante resolución de la Presidencia de la Sala de las 15:21 hrs. de 14 de diciembre de 2021 se tuvo por recibida la copia certificada del expediente legislativo solicitado y se le turnó al despacho de la magistrada Garro Vargas a quien por turno corresponde.

6.- En voto interlocutorio n.°2021-027974 de las 09:25 del 14 de diciembre de 2021 el Pleno de la Sala Constitucional dispuso admitir y acumular a este expediente la consulta facultativa de constitucionalidad planteada y tramitada originalmente en el expediente n.°21-025198-0007-CO para que se considere como una ampliación de aquella.

II.- CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA. Exp. n.°21-025198-0007-CO

7.-El día 8 de diciembre de 2021 los legisladores **JOSÉ MARÍA VILLALTA FLOREZ-ESTRADA, PAOLA VEGA RODRÍGUEZ, PEDRO MUÑOZ FONSECA, PABLO ABARCA MORA, PATRICIA VILLEGAS ÁLVAREZ, OSCAR CASCANTE CASCANTE, JOSÉ MARÍA GUEVARA, DRAGOS DOLANESCU, WALTER MUÑOZ CÉSPEDES, SHIRLEY DÍAZ MEJÍA, MARÍA INÉS SOLÍS Q., ERICK RODRÍGUEZ STELLER, MELVIN ÁNGEL NÚÑEZ**

PIÑA, SHIRLEY DÍAZ MEJÍA y ARACELLY SALAS EDUARTE plantearon consulta facultativa de constitucionalidad (tramitada en expediente n.°21-025198-0007-CO).

Sobre la admisibilidad:

Se indica que la consulta se fundamenta en el art. 96 inciso b), siguientes y concordantes de la LJC, y en los arts. 143 y 145 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, asimismo, en lo dispuesto en la resolución n.°2011-14965 de esta Sala, en tanto procede la interposición de una nueva consulta de constitucionalidad cuando el proyecto de ley legislativo haya sido objeto de modificaciones sustanciales. De conformidad con lo anterior, plantean esta consulta por referirse a hechos nuevos acaecidos de manera posterior a la primera consulta resuelta mediante opinión consultiva n.°2021-17098 y tiene por objeto que la Sala determine la existencia de vicios sustanciales en el procedimiento legislativo, ocasionados al dictaminar la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad el proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente n.°21336, e introducir modificaciones y supresiones nuevas, sin que estas tengan relación con lo resuelto por el órgano Constitucional en la resolución n.°2021-17098, con lo cual se violentó el derecho de enmienda de los y las diputadas, lesionando su derecho de incidir mediante la presentación de mociones de fondo sobre las nuevas modificaciones introducidas por la Comisión en su informe.

Así las cosas, se consulta si la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se extralimitó en sus facultades al conocer, reformar, suprimir y adicionar aspectos no analizados por la Sala en la opinión consultiva n.°2021-17098, generando en vicios sustanciales de procedimiento que devienen en violaciones al derecho de enmienda, de participación democrática y del principio democrático, específicamente en las modificaciones y supresiones propuestas a los arts. 6, 7, 9, 13, 14, 17, 18, 21, 30, 31, 32, 33, 34 y 37 de este proyecto de ley.

Vicios sustanciales de procedimiento alegados:

A) Inconstitucionalidad de la votación en primer debate y posterior aprobación del expediente 21.336, por violación del art. 97 de la Constitución Política.

A.1) Sobre las relaciones de las personas servidoras del Tribunal Supremo de Elecciones y la materia electoral. Refieren que, respecto de este proyecto de ley, el Tribunal Supremo de Elecciones ha adoptado cuatro acuerdos, a saber: en artículos 6:b) en sesión ordinaria n. 63-2019 del 2 de junio de 2019; 4:c) en sesión ordinaria

n.°67-2020 del 9 de julio de 2020; 8:e) de sesión ordinaria n.°113-2020 del 23 de noviembre de 2020; y 2 de la sesión extraordinaria n.°101-2021 del 22 de noviembre de 2021 (corresponde al texto objeto de la presente consulta) y en todos ellos ha interpretado, de acuerdo con sus potestades constitucionales, que las relaciones de empleo de sus personas servidoras corresponde entenderlas dentro del ámbito de la materia electoral, por lo tanto los criterios vertidos deben estarse a lo dispuesto en el art. 97 de la Constitución Política. Lo anterior se fundamenta en la atribución exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones para la interpretación de las leyes referentes a materia electoral, de conformidad con lo dispuesto en el art. 102 inciso 3) de la Constitución Política. En ese sentido el propio Tribunal ha indicado lo siguiente:

> *"A partir de la integración del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución y, concretamente, en punto a la interpretación de lo que debe considerarse "materia electoral" este Colegiado ha entendido que los "actos relativos al sufragio" no sólo comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos en la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con los procesos electorales, electivas o consultivos, cuya organización, dirección y vigilancia ha sido confiada a este Organismo Electoral lo anterior a partir de la armonización de los artículos 9, 99 y 102 de la Norma Suprema".*

Con fundamento en esa interpretación, el Tribunal Supremo de Elecciones se pronunció respecto al proyecto de ley objeto de esta consulta dentro del marco del art. 97 constitucional y el art. 12 del Código Electoral. Esa potestad interpretativa respecto a la materia electoral de que goza el Tribunal Supremo de Elecciones encuentra sustento también en el art. 121 inciso 1) (en relación con el 102.3) de la Constitución Política, en tanto le es otorgada, de manera exclusiva y excluyente, el interpretar auténticamente las leyes referentes a sus competencias. Con fundamento en los preceptos constitucionales y la jurisprudencia de esta Sala, el Tribunal Supremo de Elecciones sostuvo que las relaciones de empleo de sus personas funcionarias corresponde a materia electoral:

> *"Como se indicó, si bien el objeto de este proyecto es regular las relaciones de empleo del Estado con sus funcionarios, pretensión que podría entenderse ajena a la materia electoral, atendiendo el criterio, esbozado por este Colegiado en el sentido de que esta materia no se circunscribe al acto de emisión del voto, sino de la totalidad de actuaciones descritas en la Constitución Política y la legislación*

> *electoral, relativos a los procesos electorales, electivos o consultivos, propios del ejercicio de sus competencias de organización, dirección y vigilancia, este Tribunal, procede a emitir el criterio requerido en los términos de los artículos 97 constitucional y 12 del Código Electoral (...) de la lectura de su articulado se advierte la existencia de una serie de aspectos que comprometerían las competencias legal y constitucionalmente encargadas a este Tribunal (…) En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, el Constituyente lo protegió de las injerencias de otros Poderes y de las presiones político partidarias, con la finalidad de contar con un órgano imparcial e independiente en el ejercicio de la función electoral (...) Según puede apreciarse, justamente es el constituyente quien señala que este Tribunal tiene un origen, organización y finalidades distintas y propias que justifican su creación e independencia de otras instituciones del aparato estatal".*

En relación con la aplicación del art. 97 constitucional y sus implicaciones con respecto al proyecto de ley, en sesión ordinaria n.°73 celebrada el 2 de diciembre de 2021, el diputado Villalta solicitó a la Presidencia se pronunciara en el entendido de que el Tribunal Supremo de Elecciones ya había advertido que la iniciativa se entiende dentro de la materia electoral para todos los efectos de dicho precepto constitucional. Así, la Presidencia de la Asamblea, procedió a solicitar criterio al Departamento de Servicios Técnicos sobre las implicaciones del numeral 97 constitucional. Dicho Departamento emitió el criterio mediante oficio n.°AL-DEST-CJU-109-2021 del 8 de diciembre, donde sin justificación alguna y ajeno a sus competencias, se toma la atribución de interpretar lo que considera es materia electoral violentando con ello el art. 102 constitucional y contradiciendo lo que el propio Tribunal Supremo de Elecciones ha reiterado en su jurisprudencia y en los criterios que sobre el expediente 21.336 que nos ocupa ha venido emitiendo. Al respecto, citan lo que dice Servicios Técnicos:

> *"Al tratarse de una restricción, ésta debe interpretarse de forma restrictiva, es decir, limitada a lo que constituye propiamente la materia electoral, por lo que esta asesoría concluye (...) en lo que concierne a la materia electoral, el expediente legislativo 21336: "Ley de Empleo Público", no toca el núcleo duro del derecho electoral (...). En ese sentido, el plazo que impone el artículo 97 Constitucional para aprobar iniciativas que regulan materia electoral que han sido objetadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (Esto es, que no se pueden aprobar dentro de los*

seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular), no le es aplicable al trámite de este proyecto de ley".

Además de excederse en sus funciones, al arrogarse la potestad de interpretar la Constitución Política y pretender definir e interpretar qué es materia electoral violentando las atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones, no dan fundamento alguno que logre sostener su tesis. Con apoyo en lo anteriormente expuesto, en su criterio, la afectación al Tribunal Supremo de Elecciones es un tema muy delicado que atañe directamente a la integridad del proceso electoral. De ahí que su criterio es contundente con el del Tribunal Supremo de Elecciones, en el sentido de que cuando la Constitución habla de materia electoral se entiende también la legislación que regula la organización, el funcionamiento del organismo electoral del propio Tribunal, como es la legislación tramitada en este expediente legislativo y que atañe a un elemento esencial del funcionamiento del Tribunal Supremo de Elecciones, donde señala expresamente que la incidencia del Ejecutivo en la planilla institucional es algo que podría poner en entredicho la imparcialidad y neutralidad que rige en las actuaciones del funcionariado electoral.

A.2) Inconstitucionalidad de la votación en primer debate e imposibilidad material para aprobar el proyecto de ley n.°21336, por criterio en contra del Tribunal Supremo de Elecciones. Una vez establecido de manera contundente por el propio Tribunal que las relaciones de empleo de sus servidores forman parte de la materia electoral y dado que este proyecto de ley lo mantiene dentro de su ámbito de aplicación (art.2.a), y que las modificaciones propuestas por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad no corrigen las inconstitucionalidades declaradas por esta Sala en la resolución n.°2021-17098, pretendiendo sujetar a parte del personal a su cargo a la rectoría del MIDEPLAN y a los lineamientos, disposiciones y reglamentos que este emita, el Tribunal Supremo de Elecciones mantuvo su oposición, por considerar que se violentan los principios constitucionales de separación e independencia de poderes. Estiman que, al formar parte las relaciones de empleo de las personas que prestan servicios en el Tribunal Supremo de Elecciones de la materia electoral, y que este se ha manifestado en contra del proyecto de ley tramitado en expediente legislativo n.°21336, le resulta aplicable lo dispuesto en el art. 97 constitucional, por lo que su aprobación en primer debate deviene en inconstitucional y la Asamblea Legislativa se encuentra imposibilitada para aprobarlo, por encontrarse dentro del plazo de imposibilidad ahí establecido. Asimismo, dado que el Código Electoral (arts. 221 y 223) establece que las interpretaciones y opiniones consultivas son vinculantes *erga omnes*, salvo para el

propio Tribunal y que este se pronunció en contra del expediente 21.336, por considerar que se refiere a materia electoral y que violenta los principios de separación e independencia de poderes, la Asamblea Legislativa se encuentra imposibilitada para aprobar el proyecto de Ley Marco de Empleo Público. De ahí que, durante los seis meses previos y los cuatro meses posteriores a las elecciones nacionales, por disposición del numeral 97 Constitucional, el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones resulta vinculante para la Asamblea Legislativa, por lo está impedida para aprobar el proyecto. Advierten que este vicio sustancial de procedimiento fue alertado oportunamente por los diputados José María Villalta, Paola Vega y Walter Muñoz, en el Plenario Legislativo. Esto en sintonía, con la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la resolución 2021-017098. Con fundamento en lo anteriormente expuesto, consideran que la aprobación del primer debate es inconstitucional y su aprobación no se puede dar por encontrarse dentro del plazo constitucional dispuesto en el art. 97, al existir criterio en contra del Tribunal Supremo de Elecciones.

B. Inconstitucionalidad en el trámite del informe de la comisión de consultas de constitucionalidad, en el Plenario por extralimitarse en sus competencias (art. 88 del Reglamento de la Asamblea Legislativa RAL)) y por violación al principio de publicidad, al principio democrático, derecho de enmienda y participación democrática (arts. 1, 105 y 121.1) constitucionales y 2.8, 123 o 131 y 138 del RAL).

B.1) Inconstitucionalidad por extralimitarse en sus potestades de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad (art. 88 del RAL) y por violación al principio de publicidad. Los legisladores consultantes advierten que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad encuentra su fundamento en los arts. 48 (creación), 88 (funciones) y 146 (procedimiento) del RAL. Específicamente, le corresponde a dicha Comisión conocer de los asuntos relacionados con las consultas constitucionales de proyectos de ley de conformidad con el art. 10 de la Constitución Política y 96 de la LJC que le encargue el Plenario Legislativo. Así las cosas, refieren que, una vez conocido por el Plenario Legislativo el por tanto de la resolución n.°2021-17098, en sesión extraordinaria del Plenario Legislativo n.°25 celebrada el 23 de setiembre de 2021, la Presidencia procedió a trasladar el expediente 21.336 a la Comisión de Consultas de Constitucionalidad por un plazo de hasta quince días hábiles, a fin de que rindiera un informe, de conformidad con lo dispuesto en el RAL. La comisión solamente sesionó de manera extraordinaria en dos oportunidades: La primera sesión extraordinaria, el 30 de setiembre de 2021 (sesión n.°2), para conocer unas mociones de orden, resultando la aprobación de una moción

con el fin de solicitar al Departamento de Servicios Técnicos un "Informe Jurídico del proyecto de 'LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO', expediente n.°21.336" sin especificar lo pretendido. En esa misma sesión, el diputado Pedro Muñoz presentó tres mociones –que luego fueron rechazadas– que pretendían recibir en audiencia al señor magistrado Fernando Castillo de la Sala Constitucional, a la señora Marta Acosta, Contralora General de la República y al Director del Servicio Civil. La segunda sesión extraordinaria, el 20 de octubre de 2021, en que se aprobó por mayoría (4 votos a favor y 1 en contra) la moción de fondo n.°2-03 presentada la noche anterior en la misma sesión, a fin de recomendar acoger un nuevo texto sobre el proyecto de ley 21.336, indicando, en lo que interesa, lo siguiente:

> *"Moción N.° 02-03 de varios diputados:// "Para que esta Comisión con respecto al proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO", expediente legislativo No. 21.336 y de la resolución No. 2021-17098 (relativa al expediente No. 20-0111713-007-CO); que fuese emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del sábado 31 de julio del 2027 de la Sala Constitucional, RECOMIENDE al Plenario Legislativo lo siguiente: 1. Acoger en todos sus extremos la Opinión Consultiva emitida por la Sala Constitucional. 2. Recomendar al Plenario Legislativo al amparo del voto analizado de la Sala Constitucional adoptar el texto adjunto, que modifica los artículos declarados inconstitucionales o bien que devengan como efecto directo de tal declaratoria al texto del expediente legislativo".*

También, en esa sesión extraordinaria número dos, fue apelada, por parte del diputado Pedro Muñoz, la decisión de la presidencia de la Comisión que daba por admitida la moción que contenía una recomendación al Plenario Legislativo, quien consideró que esa moción debía declararse inadmisible, porque su contenido sobrepasaba las facultades de la comisión; sin embargo, la apelación fue rechazada por la mayoría (4 votos en contra y 1 a favor). Adicionalmente, la mayoría aprobó (4 votos a favor y 1 en contra) dispensar de lectura la moción que contenía una recomendación al Plenario Legislativo. Señalan que esa moción fue subida en el sitio web de la Asamblea Legislativa hasta el día 19 de octubre de 2021 a las 19:18 hrs. y la sesión se llevó a cabo el 20 de octubre a las 9:00 hrs. (aproximadamente 14 horas entre la publicación y votación sin lectura de la moción), sobre este particular, el diputado Pedro Muñoz dejó constando en actas su inconformidad por una posible violación al principio de publicidad, al ser prácticamente imposible que a lo interno de la comisión de la Asamblea Legislativa y de la ciudadanía en general se tuviera conocimiento del contenido de una moción, que ni tan siquiera fue leída. La Comisión sobre Consultas de

Constitucionalidad remitió al Plenario Legislativo un Informe Afirmativo de Mayoría proponiendo un nuevo texto al proyecto de ley que, supuestamente, recoge todas las inconstitucionalidades declaradas por la Sala Constitucional en la resolución n.°2021-17098. Por su parte, el diputado Muñoz Fonseca, en tanto miembro de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, presentó el Informe Afirmativo de Minoría, recomendando que el texto fuera devuelto a la Comisión Dictaminadora, a fin de que fuera en esta donde se procediera a enmendar las inconstitucionalidades declaradas por la Sala, así como otras que, de manera indirecta, presenta el proyecto de ley. De ahí, el Plenario Legislativo conoció y aprobó, por mayoría de 32 votos a favor, el Informe de Mayoría de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad en la sesión ordinaria del 8 de noviembre de 2021. Concretamente, dentro del aparte de los Asuntos de Régimen Interno del Orden del Día, de conformidad con el art. 146 inciso 3) del RAL. En esa sesión del Plenario legislativo, los diputados Pablo Abarca y Walter Muñoz externaron sus objeciones sobre la forma en la que se procedería, evidenciando la violación al derecho de enmienda. Refieren que, sobre las recomendaciones emitidas por la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, no es, ni fue posible presentar mociones, quedando limitado el ejercicio de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras. Ello es así, por cuanto esa comisión solo tiene competencia para pronunciarse en cuanto a las inconstitucionalidades declaradas por la Sala, ya sea acogiéndolas o desistiendo de las propuestas que comprometan la constitucionalidad de las normas, pero no está facultada para introducir modificaciones sobre aspectos no consultados a la Sala o sobre los que no se haya pronunciado. Reiteran 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 sustancial de procedimiento por violación al derecho de enmienda y de participación democrática. En ese mismo sentido, lo advirtió el Departamento de Servicios Técnicos a la propia Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad en el oficio n.°AL-DEST-CON-002-2021 del 18 de octubre de 2021. Ahora bien, si la Comisión llegó a la conclusión, luego de analizada la resolución n.°2021-17098, de que había otras disposiciones que resultaban inconstitucionales sobre las que la Sala no se pronunció o que afectaban su constitucionalidad de forma indirecta, como es el caso de la no exclusión del Poder Legislativo, que no fue objeto de consulta ante la Sala, lo procedente era que propusiera al Plenario que se convirtiera en Comisión General o bien que remitiera el expediente a Comisión, para que en el ejercicio del derecho de participación democrática y de enmienda se procediera a introducir las modificaciones que estimaba necesarias, pero no hacerlo directamente, sin dar oportunidad a que otros diputados o diputadas

pudieran incidir con sus propuestas y manifestar su voluntad en cuanto a aprobar o no dichas modificaciones. Los vicios sustanciales de procedimiento acá expuestos fueron alertados oportunamente, tanto en la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad y en el Plenario Legislativo. Esto en sintonía, con la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la resolución n.°2021-017098. Con fundamento en lo anterior, consideran que el Informe Afirmativo de Mayoría de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad es inconstitucional, por exceder las competencias consagradas en el art. 88 del RAL, en tanto parámetro de constitucionalidad, la jurisprudencia de la Sala Constitucional y por violación del principio publicidad, democrático, y los derechos de enmienda y participación.

B.2) Inconstitucionalidad por violación del principio democrático y los derechos de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras (arts. 1, 105 y 121.1 de la Constitución Política, y arts. 2.8, 123, 137 y 138 del RAL como parámetro de constitucionalidad. Luego de citar jurisprudencia en relación con el principio democrático, refieren que, al conocerse el nuevo texto propuesto por la Comisión de Consultas, no había posibilidad para presentar mociones, puesto que, al decir que se acogían solo las inconstitucionalidades declaradas en el voto n.°2021-17098, se partió de una voluntad ya manifiesta por el Pleno cuando el proyecto fue aprobado en primer debate, por lo que, en principio, no se somete a consideración el resto del proyecto de ley y se parte de que solo se incluyen aquellas modificaciones que fueron consecuencia directa de las inconstitucionalidades declaradas. Así las cosas, el conocimiento en Plenario de los Informes de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, de conformidad con el art. 146 inciso 3) del RAL, se ubican en el primer punto del Capítulo de Régimen Interno del Orden del día, para cuyo efecto se tiene por ampliada de la Primera Parte (párrafo segundo del art. 35 del RAL), y si faltando cinco minutos para las dieciocho horas no se hubiere agotado la lista de uso de la palabra, la Presidencia lo da por discutido y procede a su votación de forma inmediata. Indica el Departamento de Servicios Técnicos que se pueden presentar mociones durante su trámite en Comisión, según dispone el inciso 1) del art. 146, de conformidad con los arts. 5.7 y 6 del RAL. Sin embargo, en el entendido de que la Comisión de Consultas solo está facultada para referirse a las inconstitucionalidades declaradas por la Sala Constitucional, ya sea acogiéndolas o rechazándolas, sin que tenga potestad para introducir otros cambios y que, en el caso objeto de la presente consulta, solamente sesionó en dos ocasiones, proponiendo un nuevo texto para aprobación del Pleno el cual fue presentado, conocido y votado en la segunda y última sesión que realizara, los y las diputadas no miembros de la Comisión, no tuvieron oportunidad de conocer de

previo los cambios propuestos y mucho menos pudieron referirse a ellos, a pesar de que según se referirán, exceden en mucho lo resuelto por la Sala en la opinión consultiva n.°2021-17098. Una vez aprobado el informe por el Pleno, el proyecto de ley 21.336 pasó a ocupar el primer lugar de los Primeros Debates, a los efectos de que fuese votado nuevamente en primer debate y, posteriormente, en segundo debate, sin que haya posibilidad de presentar mociones de fondo de acuerdo con el art. 137, pues para ello se requiere que el Plenario se convierta en Comisión General. Indican que, lo anterior no sería problema, si la Comisión se hubiera mantenido dentro de sus competencias reglamentarias y se hubiera limitado a proponer únicamente los cambios necesarios, en relación con las inconstitucionalidades advertidas en la resolución n.°2021-17098, puesto que eso es precisamente lo que se regula en el Reglamento en el entendido de que ya el Pleno había aprobado en primer debate la iniciativa y, que, a fin de blindarlo, se procedió a pedir criterio a la Sala respecto a la constitucionalidad de algunas de las disposiciones. Dicho de otro modo, al proponer modificaciones de disposiciones que van más allá de lo resuelto por la Sala, los y las legisladoras no tuvieron la oportunidad de incidir en ellas, limitándose su derecho de enmienda. Otra posibilidad que tenía la Comisión de Consultas, después de analizado lo resuelto por esta Sala, advirtiendo que era necesario modificar otras disposiciones, por resultar inconstitucionales de manera indirecta, era recomendar al Plenario que devolviera, vía art. 154 del RAL, el proyecto de ley a Comisión, a fin de que en esta se presentaran las mociones de fondo que consideraba pertinentes, permitiendo, a su vez, que los y las legisladoras pudieran presentar propuestas también y garantizar con ello su participación, derecho de enmienda y el cumplimiento del principio democrático, sustanciales en el procedimiento legislativo. De ahí que, en su criterio, el derecho de enmienda fue violentado con la introducción por parte de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, de modificaciones sobre las cuales no se refirió la Opinión Consultiva de la Sala en la resolución 2021-17098, como por ejemplo, la de excluir a algunas personas funcionarias del Poder Legislativo de la aplicación de las disposiciones contenidas en los arts. 7, 9, 13, 18, 21, 31, 32, 33, 34 y 37; o la eliminación de las competencias del MIDEPLAN establecidas en los incisos d) y p) del art. 7, respecto al Poder Ejecutivo, las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas; o la eliminación de la potestad del MIDEPLAN de emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos de las respectivas familias de puesto al Poder Ejecutivo, las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito

y sus empresas; o la eliminación de la potestad de la Autoridad Presupuestaria de establecer responsabilidades, perfiles de puestos y topes salariales a las personas que ocupen los cargos de Contralor(a) y Sub Contralor(a) o Defensor(a) y su Adjunto en los incisos d) y e), entre otras. Los vicios sustanciales de procedimiento acá expuestos fueron alertados oportunamente, tanto en la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad y en el Plenario Legislativo.

B.3) Inconstitucionalidad de las modificaciones a los arts. 6, 7, 9, 13, 14, 17, 18, 21, 30, 31, 32, 33, 34 y 37 del proyecto de ley 21.336 propuestas por la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad por violación del art. 88 del RAL, del principio democrático y los derechos de enmienda y participación (art.1, 105 y 121.1 de la Constitución Política) y de los arts. 2.8, 123, 137 y 138 del RAL en tanto parámetro de constitucionalidad. Indican que, de seguido se exponen cada una de las disposiciones que fueron modificadas por la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad en las que excedió sus potestades, de conformidad con dispuesto en el art. 88 del RAL y que estiman resultan inconstitucionales, por violación del principio democrático y los derechos de enmienda y participación democrática consagrados en los arts. 1, 105 y 121.1 de la Constitución Política y del RAL en los numerales 2.8 (potestad de mocionar en Plenario si éste se hubiera convertido en Comisión General), 123 (potestad de mocionar en Comisión si el proyecto hubiera sido devuelto a Comisión vía art. 154 del RAL), y 137 y 138 (mociones de fondo y de reiteración en Plenario, si el proyecto hubiera sido devuelto a Comisión de acuerdo con el art. 154), tal y como fundamentaron en los apartados anteriores B.1 y B.2. Reiteran que, tales vicios fueron alertados oportunamente en la misma comisión y en el Plenario y son los siguientes:

1)- Modificaciones referentes al Poder Legislativo. Pese a que en ninguna de las tres consultas facultativas de constitucionalidad admitidas respecto al proyecto de Ley Marco de Empleo Público resueltas por la Sala en la opinión consultiva n.°2021-017098 se hizo referencia a la posible afectación al Poder Legislativo, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, en su informe, propuso modificaciones referentes a éste en los arts. 6 párrafo primero; 7, 9 inciso a) párrafo segundo, 13 párrafo final; 18 que adiciona párrafo segundo, 21 adiciona párrafo final; 31 párrafo primero; 32 párrafos tercer y cuarto; 33 párrafo primero; 34 adiciona párrafo primero y modificación del párrafo tercero; y 37. En ese mismo sentido se pronunció la Procuraduría General de la República (PGR) en el oficio n.°OJ-180-2021, al ser consultada respecto del texto actualizado del expediente 21.336, Ley Marco de

Empleo Público, recomendado por la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, ahora aprobado en primer debate.

2)- Modificación del art. 6 párrafo primero. La modificación propuesta por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad adicionó el párrafo primero del art. 6, para excluir de la rectoría del Sistema General del Empleo Público a cargo del MIDEPLAN a:

> *"las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución".*

En la opinión consultiva n.°2021-17098, la Sala Constitucional declaró inconstitucional, por unanimidad, el inciso b) del art. 6 respecto al Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. Señalan que el art. 6 inciso b) mantiene que las oficinas de recursos humanos del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones continuarán siendo parte del Sistema General de Empleo Público a cargo del MIDEPLAN, sin que la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, advirtiera y justificara de manera razonada los motivos por los cuales se separa de la inconstitucionalidad declarada por la Sala Constitucional. En relación con las universidades públicas, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y las municipalidades, por unanimidad, el órgano constitucional declaró la inconstitucionalidad del art. 6, en tanto las somete a la potestad de dirección del MIDEPLAN, aspecto que consideran quedaría subsanado parcialmente con la modificación introducida al primer párrafo del art. 6, pero no en cuanto a la sujeción de las oficinas de recursos humanos al MIDEPLAN. En su criterio, también constituye un vicio esencial de procedimiento la inclusión del Poder Legislativo en la modificación del art. 6, por cuanto la opinión consultiva de la Sala no se refirió a este Poder, excediéndose la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad en sus atribuciones y violentando con ello los principios de enmienda y de participación democráticas de los y las legisladores. De conformidad con lo anteriormente expuesto, consideran que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad incurrió en un vicio esencial del procedimiento, al mantener sujetas al Sistema General de Empleo Público del MIDEPLAN, las oficinas de recursos humanos del Poder Legislativo (por exceder sus competencias, ya que la Sala Constitucional no fue consultada respecto a éste) al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, a

las universidades públicas, la CCSS y las municipalidades, violentando con ello los derechos de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras.

3)- Modificaciones al art. 7. La Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad modificó varios incisos de este art. 7, sin que estos fueran objeto de consideración por parte de la Sala Constitucional en la opinión consultiva n.°2021-17098, por lo que, en su criterio, ello genera un vicio sustancial del procedimiento por violación de los derechos de enmienda y participación democrática. Para tales efectos, adjuntan un cuadro comparativo del texto conocido anteriormente por esta Sala y el propuesto por la Comisión y aprobado en primer debate. Señalan que, respecto a este numeral, en la resolución n.°2021-17098 la Sala resolvió: a) La inconstitucionalidad de los incisos d), g) y p) por afectar la independencia del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, al someterlos a la potestad de dirección y reglamentación de MIDEPLAN, y a la verificación de si cumple o no con el cometido de la evaluación del desempeño, materias que corresponden a su normativa interna (Por Tanto 8). b) La inconstitucionalidad por someter a las universidades públicas (Por Tanto 24), a la CCSS (Por Tanto 39) y a las municipalidades (Por Tanto 47) a la potestad de dirección y reglamentación por parte de MIDEPLAN (Por Tanto 24). Señalan que, el nuevo texto del art. 7 propone modificaciones que, aunque puedan estar de acuerdo, no fueron objeto de pronunciamiento en la resolución n.°2021-17098, con cuya actuación se ha impedido que otras personas legisladoras pudieran incidir proponiendo modificaciones que no violenten los principios de separación e independencia de poderes, como sí lo hubieran podido hacer, si la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad hubiese propuesto al Pleno convertirse en Comisión General o devolver el proyecto a la Comisión dictaminadora para corregir otros posibles vicios de constitucionalidad no advertidos por la Sala, tal como el caso de las siguientes modificaciones: i- Exclusión del Poder Legislativo de la aplicación de los incisos a), c), f) y l) (texto actual). ii- Modificación de los incisos a) y c). iii- Elimina del inciso d) del art. 7 con lo cual excluye al MIDEPLAN de su competencia de asesoramiento a los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación de esta ley, entiéndase, además del Poder Legislativo, a todas las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, sobre las cuales la Sala no se pronunció. En cuanto a la consulta sobre las instituciones autónomas, la Sala no se pronunció sobre las inconstitucionalidades, por considerar que faltaba la "debida fundamentación", de conformidad con el art. 99 de la LJC; sin embargo, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se tomó la atribución de eliminar la

competencia indicada excediendo sus potestades y violentando el derecho de enmienda y de participación democrática. iv- Adición al inciso g) (actual inciso f) del art. 7, pretendiendo mantener la sujeción de parte del personal del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones en materia de evaluaciones de desempeño, pese a que la Sala lo declaró inconstitucional para todo el funcionariado de dichos órganos. v- Adicionó al inciso m) (actual inciso l) referente a la potestad del MIDEPLAN de establecer un sistema único y unificado de remuneración (aunque puedan estar de acuerdo) a "las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución", pese a que la Sala no se pronunció expresamente sobre este numeral. vi- Eliminó el inciso p), pese a que la resolución de la Sala Constitucional solo hizo referencia a su inconstitucionalidad respecto al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, con lo cual eliminó la competencia del MIDEPLAN de "Analizar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de evaluación, a efectos de determinar si estos cumplen o no su cometido" respecto a todos los demás órganos e instituciones sujetos al ámbito de aplicación de esta ley, sean instituciones autónomas (la cual fue declarada inevacuable por la Sala) y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, de acuerdo con el art. 2 del proyecto de ley. Es con base en lo expuesto que consideran que se incurre en un vicio sustancial de procedimiento, al exceder la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad sus potestades y modificar aspectos no declarados inconstitucionales por la Sala en la resolución n.°2021-17098, al excluir al Poder Legislativo de la aplicación de los incisos a), c), f) y l); al modificar los incisos a) y c), al eliminar los incisos d) y p) impidiendo su aplicación a los demás órganos e instituciones sujetos al ámbito de aplicación de esta ley, sean las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, de acuerdo con el art. 2 del proyecto de ley; al pretender sujetar en lo referente a las evaluaciones de desempeño a una parte de las personas funcionarias del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, pese a lo resuelto por la Sala al respecto; y al modificar el inciso l) (anterior m), violentando así los derechos de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras. Lo anterior fue evidenciado por la Corte Suprema de Justicia en el oficio SP-199-2021. Se cuestionan con base en qué criterio la Comisión de Consultas

Constitucionalidad procedió a modificar los incisos a), c) y l) del art. 7 (sobre los que no se refirió la opinión consultiva n.°2021-17098) y no los incisos f, h), i), j) o k), entre otros, incurriendo en un exceso, en cuanto a sus potestades por incurrir en un vicio sustancial de procedimiento y afectando con ello la potestad de enmienda y participación democrática de los y las diputadas.

4)- Inconstitucionalidad de la adición al párrafo segundo del art. 9. Refieren que la opinión consultiva n.°2021-17098 de esta Sala declaró inconstitucional el art. 9, inciso a), párrafo segundo, respecto a la obligación establecida a las oficinas de gestión de recursos humanos del Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las universidades, la CCSS y las municipalidades de aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos del MIDEPLAN 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 sin distinción alguna respecto a las funciones que desempeñen las personas funcionarias de esos entes. Sin embargo, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad pretende mantener la obligación a las oficinas de recursos de humanos de los entes indicados de aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general remitidas por el MIDEPLAN para un grupo de personas servidoras estableciendo una distinción que la propia Sala no declaró. En virtud de las inconstitucionalidades declaradas por esta Sala en la resolución 2021-17098 (salvo en lo que respecta al Poder Legislativo), la Comisión sobre Consultas propuso adicionar un párrafo final al inciso a) del art. 9, con el fin de excluir a parte de las personas funcionarias del Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las Universidades Públicas, la CCSS y las municipalidades, pero mantuvo igual el inciso b), con lo cual, sus oficinas de recursos humanos deberán de 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 el MIDEPLÁN emita al resto de funcionarios que no forman parte de los que realizan funciones exclusivas y excluyentes. Igualmente lo advirtió la Corte Suprema de Justicia en el oficio n.°SP-199-2021. Indican que lo anterior genera un vicio esencial de procedimiento, dado que según han expuesto, la Comisión se tomó la atribución de modificar disposiciones sobre las que esta Sala no se pronunció, sin estar facultada para ello, dejando otras que sí afectan la separación de funciones, independencia de poderes y autonomías constitucionales. Se toma la atribución de excluir al Poder Legislativo de la aplicación del inciso a) de este artículo, con lo cual impide el ejercicio del derecho de enmienda y participación democrática que se pudo

haber hecho efectivo si, en lugar, de exceder su competencia hubiera recomendado que el Plenario se convirtiera en Comisión General o que se devolviera el expediente 21.336 a comisión para proceder a efectuar las modificaciones que estimara procedentes.

5)- Inconstitucionalidad de las modificaciones al art. 13 del proyecto de ley. En su criterio, la modificación al art. 13 del proyecto de ley introducida por recomendación de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, cuyo texto compara en un cuadro adjunto, tal como lo indica el Tribunal Supremo de Elecciones en el oficio n.°2800-2021, mantiene los mismos vicios de inconstitucionalidad por violación a la independencia de poderes, apuntados por la Sala en la opinión consultiva n.°2021-17098. Además, las modificaciones indicadas en el texto recomendado por la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad y aprobado en primer debate objeto de esta consulta, incluye al Poder Legislativo para que este tenga su propia familia de puestos, sin que la Sala se haya pronunciado al respecto en la resolución 2021-17098, generando un nuevo vicio sustancial de procedimiento por exceder sus competencias, en detrimento de los derechos de enmienda y participación democrática de los y las diputadas.

6)- Inconstitucionalidad de la modificación del párrafo primero del art. 14 del proyecto de ley. La Comisión de Consultas de Constitucionalidad recomendó al Pleno la eliminación de la potestad del MIDEPLAN en materia de selección y de reclutamiento de personal, de emitir "las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos", en relación con las instituciones autónomas (declarada inevacuable por la Sala al no cumplir con lo dispuesto en el art. 99 de la LJC) y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, sobre las cuales la Sala no se pronunció. Advierten que las inconstitucionalidades respecto al art. 14 declaradas por unanimidad por la Sala en la opinión consultiva n.°2021-017098, lo fueron respecto al Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las universidades públicas, la CCSS y las municipalidades; sin embargo, la comisión excedió sus competencias al proponer cambios sobre los cuales no se pronunció la Sala, eliminando la potestad del MIDEPLAN (en materia de selección y de reclutamiento de personal) de emitir "las disposiciones de alcance general las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos", a las instituciones y órganos bajo su ámbito de aplicación (art. 2 del proyecto de ley 21.336), sean respecto al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las ligas de municipalidades,

los concejos municipales de distrito y sus empresas, generando con ello un vicio sustancial de procedimiento por violación a los principios de enmienda y participación democráticas de los y las legisladoras.

7)- Inconstitucionalidad de la modificación del párrafo primero del art. 17 del proyecto de ley. Indican que el art. 17 establecía en su párrafo primero la potestad de MIDEPLAN de emitir las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos referentes al personal de alta dirección pública; sin embargo, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se tomó la atribución de eliminar esa potestad respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, sin que ello fuera objeto de pronunciamiento en la resolución 2021-017098 de esta Sala. Lo anterior constituye un vicio sustancial de procedimiento por exceder la Comisión su competencia y reformar aspectos que no fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Sala Constitucional, violentando a su vez los derechos de enmienda y participación democrática de las y los legisladores.

8)- Inconstitucionalidad de la modificación del párrafo final del art. 18, en relación con el nombramiento, periodo de prueba y prórrogas del personal de alta dirección pública. Se acusa que la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad excedió sus potestades, al proponer modificar el último párrafo del art. 18, con el objeto de excluir, no solo respecto de quienes se pronunció la Sala, sino que también dispuso la exclusión del Poder Legislativo.

9)- Inconstitucionalidad de la adición de un párrafo al art. 21 que regula el procedimiento de despido de las personas servidoras públicas. La Sala no se pronunció en la opinión consultiva n.°2021-17098 en relación con una posible inconstitucionalidad respecto a las universidades, sobre aplicar el procedimiento de despido y la fase recursiva dispuesta en los arts. 21 y el 22 del proyecto de ley, pues estaban excluidas en el texto sometido a consulta. Según entienden, la exclusión adicionada al art. 21 abarca la aplicación del art. 22 referente a la fase recursiva a las universidades, tal y como estaba en el texto anterior del proyecto de ley. Tampoco se pronunció la Sala en relación con la aplicación del art. 21 respecto al Poder Legislativo, la CCSS, ni las municipalidades, pese a ello, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, en el párrafo adicionado los excluyó, excediéndose en sus

competencias, con lo que genera un vicio sustancial de procedimiento, por violación de los principios constitucionales de enmienda y participación democrática.

10)- Inconstitucionalidad de la eliminación de las ligas de municipalidades y de las instituciones autónomas de la aplicación del art. 30. Refieren que ese artículo solo fue consultado a la Sala respecto a las universidades públicas y fue declarado inconstitucional en el punto 31 del por tanto de la opinión consultiva n.°2021-17098. No obstante, la mayoría de los integrantes de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad modificaron el párrafo final, con el fin de eliminar la coordinación interinstitucional del Poder Legislativo (sobre el cual no se pronunció la Sala); y respecto del Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y las municipalidades con el MIDEPLAN, la Autoridad Presupuestaria y la DGSC para la construcción de las columnas salariales respectivas. Asimismo, se eliminó de ese artículo, la potestad otorgada a las ligas de municipalidades y a las instituciones autónomas de construir la respectiva columna salarial global, sin que la Sala se haya pronunciado al respecto. Indican que, aunque consideran que los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, así como las instituciones que gozan de autonomía constitucional de gobierno y de organización, y las instituciones autónomas en general, no deberían estar sujetas a lo dispuesto en el art. 30, también advertido por la PGR en el oficio PGR-OJ-180-2021, lo cierto es que con la modificación del párrafo final, la Comisión sobre Consultas de Constitucional incurrió en un vicio sustancial del procedimiento por excederse en sus competencias, violentando con ello los derechos de enmienda y participación democrática. También apuntan como vicio sustancial de procedimiento, la eliminación, sin justificación alguna, de la obligación que se establecía respecto a las Ligas de Municipalidades y de las instituciones autónomas (respecto a las cuales la Sala en el por tanto 53, declaró inevacuable la consulta) para la construcción conjunta de las respectivas columnas salariales, ya que ninguno de esos aspectos fue parte del pronunciamiento de la Sala.

11)- Inconstitucionalidad de las modificaciones de los art. 31, 32, 33, 34 y 37. En la opinión consultiva n.°2021-17098, esta Sala solo declaró inconstitucionales los arts. 31, 32, 33, 34 y 37 inciso f) únicamente respecto a la violación de la autonomía universitaria de las universidades públicas. En relación con el numeral 31, la Sala declaró inevacuable la consulta respecto del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. En el punto 33 del por tanto, la Sala por unanimidad declaró inconstitucionales los arts. 31, 32 y 34, solamente por no excluir a las personas funcionarias de las universidades públicas que realizan funciones sustanciales del

quehacer universitario, al ser competencia exclusiva y excluyente de los órganos universitarios definir los factores de trabajo relevantes, su peso relativo, el número de grados, características y columna salarial de cada familia. Pese a lo anterior, la Comisión modificó los arts. 31, 32, 33 y 34, a fin de establecer que, corresponderá a los Poderes Legislativo (sobre el que no se pronunció la Sala en la resolución 2021-17098, por no ser consultada al respecto), Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones (sobre los que declaró inevacuable la consulta respecto al art. 31 en el por tanto 20), la CCSS y las municipalidades; especificar una metodología de valoración del trabajo para el servicio público a su cargo (art. 31); la definición de los grados dentro de su familia laboral, la exclusión de aplicar las directrices anuales del MIDEPLAN en relación con los grados de cada familia (art. 32); la clasificación de puesto de trabajo en familias laborales y grados (art. 33); y la elaboración de la columna salarial global. Aducen que independientemente de que puedan coincidir en que la aplicación de los arts. 31, 32, 33, 34 y 37 inciso f) resultan inconstitucionales, en relación con los Poderes Legislativo, Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la CCSS y las municipalidades, lo cierto es que, no habiéndose pronunciado la Sala Constitucional en la resolución 2021-17098 al respecto, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad no estaba facultada para excluirlos, con lo cual se excedió en sus competencias, generando con ello un vicio sustancial de procedimiento y la violación de los principios de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras. En relación con las modificaciones de los incisos c), d) y e) del art. 37, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad propuso en su informe de Mayoría al Pleno, excluir de la potestad de la Autoridad Presupuestaria la fijación de los salarios de las personas que se desempeñen en las magistraturas del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, en las Alcaldías (inciso c); las presidencias ejecutivas de las instituciones con autonomía de gobierno u organizativa, el Contralor(a) General de la República y el o la Defensora de los Habitantes (inciso d); el o la Subcontralora y el o la Defensora Adjunta (inciso e) y los y las rectoras de las universidades públicas (inciso f). Sin embargo, en relación con este art. 37, la Sala Constitucional, en el voto n.°2021-17098, únicamente se pronunció en el considerando XI respecto a las universidades públicas, declarando inconstitucional el inciso f) por violación de la autonomía universitaria (por tanto 36). Pese a ello, excediendo sus competencias, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad propuso al Plenario la modificación de los incisos c), d) y e) generando con ello un vicio sustancial de procedimiento y la violación de los principios de enmienda y participación democrática.

8.- Por resolución n.°2022-000653 de las 09:15 hrs. del 7 de enero de 2022 el Pleno de la Sala Constitucional dispuso acumular la consulta legislativa n.°21-025530-0007-CO a la que se tramita en este expediente y tenerla como una ampliación de esta.

III.- CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA. Exp. n.°21-025530-0007-CO

9.- La consulta legislativa interpuesta por los legisladores **ANA LUCÍA DELGADO OROZCO, CARLOS E. AVENDAÑO CALVO, CARLOS RICARDO BENAVIDES JIMÉNEZ, CARMEN IRENE CHAN MORA, CAROLINA HIDALGO HERRERA, CATALINA MONTERO GÓMEZ, DAVID GOURZONG CERDAS, EDUARDO NEWTON CRUICKSHANK SMITH, JONATHAN PRENDAS RODRÍGUEZ, LUIS FERNANDO CHACÓN MONGE, LUIS RAMÓN CARRANZA CASCANTE, NIDIA CÉSPEDES CISNEROS, NIELSEN PÉREZ PÉREZ, PAOLA ALEXANDRA VALLADARES ROSADO, SILVIA HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, VÍCTOR MORALES MORA, WAGNER JIMÉNEZ ZÚÑIGA, XIOMARA PRISCILLA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ y YORLENY LEÓN MARCHENA** fue recibida en la Secretaría de la Sala a las 18:31 hrs. del 13 de diciembre de 2021. Posteriormente, fue suscrita, adicionalmente, por los legisladores **JORGE LUIS FONSECA FONSECA, MARÍA JOSÉ CORRALES, FLORIA SEGREDA SAGOT, OTTO ROBERTO VARGAS, MARIO CASTILLO MÉNDEZ, LAURA GUIDO PÉREZ, ROBERTO THOMPSON CHACÓN, AIDA MARÍA MONTIEL HÉCTOR, HARLLAN HOEPELMAN PÉREZ, MAROLIN AZOFEIFA ROJAS E IGNACIO ALPÍZAR CASTRO**, quienes fueron admitidos como consultantes en este expediente (ver considerando I del voto interlocutorio n.°2022-000653).

Sobre la admisibilidad y aspectos preliminares

Los diputados manifiestan que el proyecto de ley que se consulta fue aprobado por segunda ocasión en primer debate por el Plenario de la Asamblea Legislativa, en la sesión ordinaria n.°74, celebrada el 7 de diciembre del 2021. La consulta la fundamentan en los arts. 96 inciso b) 98 y siguientes y concordantes de la LJC, así como los arts. 143, 145 y 165 del RAL y con sustento en las resoluciones números 2018-005758 y 2018-019511, en el tanto y en cuanto los magistrados y magistradas consideraron admisible de los diputados y diputadas consultar sobre la correcta aplicación del art. 167 de la Constitución Política a un proyecto de ley.

El proyecto de ley expediente n.°21336, “Ley Marco de Empleo Público” fue presentado por el Poder Ejecutivo a la corriente legislativa el 8 de abril del 2019. Luego de

finalizado el conocimiento de las mociones de fondo, tramitadas vía art. 137 y mociones de reiteración, vía art. 138 del RAL, el texto actualizado del expediente n.°21336 fue consultado al Poder Judicial mediante oficio n.°AL-DSDI-OFI-0053-2021 de 25 de mayo de 2021. Por oficio n.°SP-62-2021 del 3 de junio de 2021, se comunicó el acuerdo tomado por la Corte Plena en la sesión extraordinaria n.°22-21 del 2 de junio de 2021 en el sentido de que dicho proyecto afecta el funcionamiento y organización del Poder Judicial. Este expediente fue votado en primer debate de forma afirmativa por el Plenario de la Asamblea Legislativa en la sesión ordinaria n.°17 del 17 de junio de 2021. Por dictamen n.°2021-17098, la Sala Constitucional resolvió que el texto aprobado contenía artículos que eran inconstitucionales por contravenir el principio de separación de poderes y los grados de autonomía establecidos por el constituyente originario a favor de ciertos entes públicos, siendo imposible para el Poder Ejecutivo ejercer potestades de dirección. Las objeciones de constitucionalidad fueron analizadas por la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, órgano que emitió un informe recomendando al Pleno una serie de cambios al texto del proyecto de ley en discusión. El informe y los cambios propuestos fueron discutidos y aprobados por el Plenario de la Asamblea Legislativa en la sesión ordinaria n.°61 del 8 de noviembre del 2021. Por moción de orden, el Plenario acordó consultar el texto actualizado del expediente n.°21336 a varias instituciones, entre ellas, la Corte Suprema de Justicia, universidades públicas, CCSS, todas las municipalidades, instituciones descentralizadas que no estén en régimen de competencia, Tribunal Supremo de Elecciones, Poder Legislativo, entre otras. Por oficio n.°SP-199-2021 del 10 de noviembre de 2021, el Secretario General Interino de la Corte Suprema de Justicia, comunicó el acuerdo tomado por la Corte Plena en sesión n.°49-2000 del 17 de noviembre de 2021, mediante el cual se indicó que el proyecto afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Por oficio n.°TSE-2800-2021 del 21 de noviembre de 2021, la magistrada Presidenta del Tribunal Supremo de Elecciones comunicó el acuerdo tomado por ese Tribunal en el sentido de que en el texto sustitutivo consultado, subsisten los aspectos objetados por ese Tribunal en los precedentes, en el sentido de que se objeta la iniciativa tramitada en el expediente legislativo n.°21336 en los términos y con las consecuencias señaladas en el art. 97 constitucional. El proyecto fue votado en forma afirmativa por segunda ocasión en primer debate, en la sesión n.°74 del Plenario de la Asamblea Legislativa del 7 de diciembre de 2021.

Aspectos relativos al procedimiento

Someten a consideración los siguientes aspectos de procedimiento:

A.- En relación con el art. 167 de la Constitución Política y la votación requerida para la aprobación del expediente n.°21.336. Manifiestan los legisladores que los límites a la libertad de configuración legislativa establecidos en el art. 167 constitucional tienen su razón de ser en la protección del equilibrio de poderes y el ejercicio de sus funciones de manera independiente y separada. Corresponde a la Sala Constitucional dirimir, en este caso concreto, si la supuesta afectación a la organización y funcionamiento del Poder Judicial que estima la Corte Plena tiene efectivo asidero en el bloque de constitucionalidad, o no. Este Tribunal también ha establecido que el límite dispuesto a los legisladores en el art. 167 constitucional no solo debe ser correctamente interpretado, para evitar una indebida limitación a la libertad de configuración legislativa, sino que la norma le asigna la obligación al Poder Judicial de ser claro y preciso sobre su oposición. El art. 167 es claro en que la obligación de consultar al Poder Judicial surge cuando un proyecto de ley se refiere a la organización o funcionamiento del mismo. Sin embargo, la calificación de la votación tiene su origen, no en la obligación de consultar, sino en la decisión de la Asamblea Legislativa de apartarse del criterio de la Corte Suprema de Justicia. Citan en apoyo de sus argumentos las opiniones consultivas números 2018-005758 y 2018-019511. De lo resuelto por la Sala Constitucional en el dictamen n.°17098-2021, se puede concluir que el Tribunal no encontró ningún roce constitucional en relación con el resto del articulado del proyecto, con excepción de los declarados como inconstitucionales, a saber, art. 6 inciso c), art. 7 incisos d), g) y p), art. 13 incisos a) y f), art. 17, párrafo primero, art. 18, arts. 21 y 22 y arts. 49, incisos g) y h) por vaciar el contenido del principio de separación de poderes y, en el caso del Poder Judicial, por interferir en su organización y funcionamiento. En este sentido, con la opinión consultiva de la Sala quedó satisfecha la objeción original del Poder Judicial en el sentido de que el texto consultado del proyecto de ley n.°21336 afectaba la organización y funcionamiento del Poder Judicial, razón por la cual, el proyecto no requería de 38 votos para su aprobación en segundo debate.

A.1) Sobre el contenido del dictamen de Corte Plena. Mediante oficio n.°SP 199-2021 del 19 de noviembre de 2021, la Corte Plena comunicó a la Presidencia de la Asamblea Legislativa que en la sesión extraordinaria n.°49-2021 del 17 de noviembre de 2021, acordó evacuar la consulta citada, en el sentido de que, de conformidad con el art. 167 constitucional, la aprobación en segundo debate del proyecto de ley n.°21336 requería el voto afirmativo de dos tercios del total de miembros de la Asamblea Legislativa, en tanto el nuevo texto consultado afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

A.2) Sobre la inconstitucionalidad del dictamen de la Corte Plena. Según la opinión consultiva n.°17098-2021 de la Sala Constitucional, los principios de la Ley de Empleo Público son aplicables a todos los servidores estatales y, algunas normas concretas, no son aplicables en relación con funcionarios que realizan funciones sustantivas en algunos poderes e instituciones. Habiendo sido corregidas las inconstitucionalidades detectadas en el texto original aprobado en primer debate, porque incidían en la organización y funcionamiento del Poder Judicial, es evidente que la objeción formulada por la Corte Plena en cuanto a que el proyecto requiere de 38 votos para su aprobación en segundo debate es inconstitucional por lesionar los arts. 9 y 167 de la Constitución Política. En ese sentido, el dictamen emitido por la Corte Plena, que forma parte del procedimiento de aprobación del proyecto de ley n.°21336, resulta inconstitucional, en tanto el texto actualizado no interfiere ni con la organización, ni con el funcionamiento del Poder Judicial. Consideran los consultantes que el criterio remitido por Corte Plena no satisface, sustancial ni objetivamente, el sentido y los alcances que el constituyente originario dispuso para el art.167 constitucional. Es necesario, entonces, que la Sala Constitucional aclare si a partir del último texto actualizado del proyecto de ley en análisis, este es susceptible de consulta preceptiva al Poder Judicial y requiere mayoría absoluta de diputados y diputadas para su aprobación. A continuación se razonan los aspectos de dudas que sustentan la presente consulta: i.- El expediente n.°21336 "Ley Marco de Empleo Público" no requiere de mayoría calificada porque la Corte Suprema de Justicia no expresó de forma clara y precisa las razones por las cuales se opone, conforme lo exige el art.167 constitucional. El acuerdo comunicado por la Corte Suprema de Justicia mediante el oficio SJ-62-2021 del 3 de junio de 2021, es omiso en indicar si el Poder Judicial está opuesto o no al expediente n.°21336 "Ley Marco de Empleo Público". Tampoco indica cuáles son las normas que deberían modificarse o suprimirse o las razones por las cuales rechazan o no el proyecto en discusión. Dado que le plazo para rendir el informe se encuentra precluido de conformidad con el art.157 del RAL, se trata de un hecho consolidado. ii.- El expediente n.°21336 "Ley Marco de Empleo Público" no contiene normas que exijan una mayoría calificada porque la iniciativa no contiene modificaciones que afecten de forma directa la organización y funcionamiento del Poder Judicial referidas a su función típica, exclusiva, sea la jurisdiccional y aquellas esenciales que dan soporte a su función primaria. De conformidad con el texto actualizado del proyecto, el Poder Ejecutivo no tendría injerencia sobre los funcionarios encargados de la administración de justicia y los demás empleados judiciales que realizan labores de soporte a la función primaria. Con ello, se salvaguarda la independencia del Poder Judicial y no hay motivo para realizar la consulta obligatoria dispuesta en el art. 167 de la Constitución Política. El

proyecto en análisis no crea, modifica o deroga ninguna norma, ni potestades que le confiere la LOPJ y la Ley de Salarios del Poder Judicial a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo Superior del Poder Judicial. Tampoco modifica la estructura jerárquica de esta institución. Las restantes disposiciones del proyecto pretenden, como se indica en el artículo primero, la construcción –como política pública– de un sistema unificado de empleo público dentro del marco institucional dispuesto en la Constitución Política.

B. Sobre el art. 97 de la Constitución Política de Costa Rica, la votación requerida y su aplicación al expediente n.°21336 "Ley Marco de Empleo Público". Manifiestan los consultantes que no comparten la conclusión externada por el Tribunal Supremo de Elecciones, sobre la aplicación del art. 97 constitucional, al expediente 21.336 "Ley Marco de Empleo Público" por considerar que se trata de materia electoral y entender, en consecuencia, que la Asamblea Legislativa se encuentra impedida para conocer esta iniciativa y se requiere para su aprobación, de una votación afirmativa de dos terceras partes de sus miembros. La razón propuesta por la Asamblea Nacional Constituyente para promulgar el art. 97 constitucional fue dotar al Tribunal Supremo de Elecciones de una garantía contra "ocurrencias políticas" y/o "conveniencia partidaria" por parte de una Asamblea Legislativa populista. Así se desprende del estudio de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Citan en apoyo de su tesis los votos números 2000-6326 y 2010-13313. En tal sentido, la primera garantía es que el límite a la potestad legislativa impuesta a la Asamblea está circunscrito a la "materia electoral". Es claro y evidente que en ningún momento los diputados constituyentes y el propio art. 97 constitucional pretenden aislar al Tribunal Supremo de Elecciones del resto de la Administración Pública, separarlo del sistema único de empleo público dispuesto en los arts. 191 y 192, ni crear un "cuasi-estado soberano" del Tribunal Supremo de Elecciones que les permita vetar una iniciativa cuando esta les afecte directa o indirectamente como institución o a sus funcionarios y empleados. La segunda garantía, que por materia electoral debe entenderse, entonces, todo lo relativo a la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales y todos los actos relativos al sufragio o, en palabras de la Sala Constitucional, "materia específicamente electoral", para indicar que las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones no tratan sobre otras materias de orden constitucional o derecho común (ver voto n.°3194-1992). Por último, el "veto" impuesto en el último párrafo del art. 97 constitucional tiene la única finalidad que, por el lapso establecido, no entre a regir ninguna reforma legal concerniente al proceso y la materia electoral. Al igual que con el Poder Judicial, la interpretación del art. 97 debe realizarse con miras a mantener el equilibrio entre las potestades de la Asamblea Legislativa y el Tribunal Supremo de

Elecciones, sin privilegiar a uno u otro, de manera que cada uno pueda realizar sus funciones de manera independiente y separada como lo impone el propio texto constitucional. Una interpretación amplia de las restricciones establecidas en el art. 97 conlleva una restricción injustificada a la Asamblea Legislativa que entorpece la función legislativa. En relación con lo expuesto, los consultantes indican lo siguiente: i.- El expediente n.°21336 "Ley Marco de Empleo Público" no contiene normas que requieran de mayoría calificada porque el proyecto de ley no versa sobre "materia electoral". Este proyecto no contiene normas que afecten la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales, los actos relativos al sufragio y la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones. Conserva el núcleo esencial de funciones electorales que permite garantizar su independencia. Por ello, no es necesaria la consulta obligatoria. Las restantes disposiciones del proyecto de ley responden al objetivo general del proyecto que, como se indicó atrás, se refiere a la construcción de un sistema unificado de empleo público. ii.- El expediente n.°21336 "Ley Marco de Empleo Público" no se ve limitado por el art. 97 párrafo segundo de la Constitución Política porque el proyecto no entraría a regir en el período de veda dispuesto en dicha norma. Aún en el eventual caso que se estime que el expediente No. 21336 "Ley Marco de Empleo Público" trata sobre materia electoral, el impedimento del art. 97 párrafo 2° no le aplicaría porque los cambios propuestos tendrían eficacia mucho tiempo después de los lapsos determinados. Por tales razones, el proyecto en cuestión no requiere de mayoría calificada para ser aprobado en forma definitiva.

C.- Sobre el derecho a la intimidad de los funcionarios públicos, el art. 24 de la Constitución Política en relación con el principio de rendición de cuentas y transparencia (arts. 11, 27 y 30 de la Constitución Política) y la calificación de la votación del proyecto de ley en análisis. Explican que según un informe del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, el contenido del art. 12 del proyecto de ley propone la creación de un "registro centralizado de información estadística cualitativa y cuantitativa" denominado "Plataforma integrada de empleo público". Tal registro, supone la administración y resguardo de una serie de datos personales de los servidores públicos, lo cual supone una limitación al derecho a la intimidad de ese grupo de trabajadores. Por tal motivo, es preciso que el proyecto se apruebe por mayoría calificada. Las razones por las que estiman que el proyecto no requiere de tal mayoría, son las siguientes. El registro centralizado de información contendrá información relativa al perfil laboral de las personas servidoras públicas. Es decir, no se trata de datos de carácter personal que revelen el origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, espirituales o filosóficas, así como los

relativos a la salud, la vida y la orientación sexual. Tampoco contendrá dirección exacta de la residencia, la fotografía, los números de teléfonos privados y otros datos de interés solo para su titular. Por "datos relativos al perfil laboral de las personas servidoras públicas" se entienden una serie de datos de las condiciones que rigen la relación de empleo público relativos al nombre y tipo de institución, número y clase de puesto, grupo profesional, especialidad, régimen al que pertenece, tipo de planilla, grupo ocupacional, condición de la plaza, condición del nombramiento, nombre completo del funcionario, número de cédula, fecha de ingreso a la Administración Pública, fecha de nacimiento, estado civil, grado académico, formación, área de conocimiento, monto salario único, monto salario base, anualidades, carrera profesional, dedicación exclusiva y disponibilidad, entre otros datos de esa naturaleza. También se encarga a la base de datos, llevar un registro de personas inelegibles y publicar la oferta de empleo público de la Administración. Toda esta información tiene como propósito proveer evidencia oportuna y exacta para la toma de decisiones en materia de empleo público. Estos datos ya están disponibles a la ciudadanía hoy día, gracias al "Convenio Marco para Promover un Estado Abierto de la República de Costa Rica, entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones", así como la "Carta de Incorporación de Costa Rica a la Alianza para un Gobierno Abierto". Los consultantes aportan varios links a sitios web donde se puede acceder, hoy día, a los datos que tendría dicho registro. Es claro, entonces, que no se trata de datos sensibles o personales de acceso restringido. Citan al efecto la sentencia n.°2014-004037 de la Sala Constitucional. Por tales razones, estiman que el proyecto en discusión no requiere mayoría calificada.

Solicitan al Tribunal que se evacue esta consulta en el sentido de que el proyecto de ley tramitado en el expediente n.°21336, Ley Marco de Empleo Público, no requiere voto calificado en segundo debate, por no afectar la organización ni el funcionamiento del Poder Judicial, no tratar sobre materia electoral y porque el registro creado por el art. 12, no contiene datos sensibles o personales de acceso restringido.

10.- El 3 de febrero de 2022 se apersonó la legisladora Laura Guido Pérez a indicar las razones por las cuales considera que en la tramitación del proyecto de ley no se ha incurrido en ningún vicio de procedimiento.

11.- En la substanciación del proceso se ha observado las formalidades de ley.

Redacta la **magistrada Garro Vargas**; excepto los considerandos en los que expresamente se indica que los redacta el **magistrado Rueda Leal** y,

CONSIDERANDO:

I.- ADMISIBILIDAD

En general sobre la admisibilidad de consultas de constitucionalidad facultativas luego de dictada una correspondiente al mismo expediente legislativo. Redacta el magistrado Rueda Leal

La Sala Constitucional, de acuerdo con el numeral 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, debe dictar opinión consultiva previa sobre proyectos legislativos e iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades, en estos supuestos:

> *"a) Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente ley, así como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros.*
>
> *b) Respecto de cualesquiera otros proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, cuando la consulta se presente por un número no menor de diez diputados.*
>
> *c) Cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, si se tratare de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional.*
>
> *ch) Cuando lo solicite el Defensor de los Habitantes, por considerar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República.*
>
> *d) Cuando lo solicite el Tribunal Supremo de Elecciones, si se tratara de iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades*".

Además, los ordinales 97 y siguientes *eiusdem* regulan aspectos relativos a la tramitación de estas consultas en la jurisdicción constitucional:

"Artículo 97. En los casos del inciso a) del artículo anterior, la consulta la hará el Directorio de la Asamblea Legislativa. En los demás casos, los diputados o el órgano legitimado para hacerla.

Artículo 98- Cuando se trate de reformas constitucionales, la consulta deberá hacerse después de su aprobación en primer debate, en primera legislatura, y antes de la definitiva. Cuando se trate de otros proyectos o actos legislativos sujetos al trámite de emisión de las leyes deberá interponerse después de aprobados en primer debate y antes de serlo en tercero.

No obstante, cuando la Asamblea Legislativa tuviere un plazo constitucional o reglamentario para votar el proyecto, la consulta deberá hacerse con la anticipación debida y el proyecto se votará aunque no se haya recibido el criterio de la Sala.

En los demás supuestos, la consulta deberá plantearse antes de la aprobación definitiva.

En el caso de las iniciativas de referéndum, la consulta deberá plantearse antes de la autorización de recolección de firmas del Tribunal Supremo de Elecciones en el caso de la modalidad de iniciativa ciudadana y antes de la convocatoria a referéndum para las demás modalidades.

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.

Artículo 100. Recibida la consulta, la Sala lo comunicará a la Asamblea Legislativa y solicitará la remisión del respectivo expediente y sus antecedentes, de ser posible, o copias certificadas de ellos.

La consulta no interrumpirá ningún trámite, salvo el de votación del proyecto en tercer debate o, en su caso, la sanción y publicación del decreto respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 98.

Una vez evacuada la consulta, continuará la discusión del proyecto.

Artículo 101. La Sala evacuará la consulta dentro del mes siguiente a su recibo, y, al hacerlo, dictaminará sobre los aspectos y motivos consultados o sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional.

El dictamen de la Sala sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado.

En todo caso, el dictamen no precluye *la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad".*

Así, se observa en la normativa transcrita, que las consultas de constitucionalidad se encuentran previstas como un mecanismo de control previo de constitucionalidad dentro del proceso de formación de la ley.

Atinente al punto, la Sala, en la resolución n.º 2000008750 de las 14:53 horas de 4 de octubre de 2000, señaló:

"En la consulta facultativa de constitucionalidad –como ésta (sic)- lo que se persigue es que la Asamblea Legislativa, antes de decidir en forma definitiva sobre un proyecto de ley, cuente con la opinión de la Sala Constitucional acerca de la conformidad o no del texto del proyecto con la Constitución Política, así como de si en su tramitación se han observado las disposiciones requeridas por la carta fundamental. En síntesis, puede decirse que únicamente se trata de observaciones no vinculantes -con la excepción que hace la ley en caso de que se establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado- tendentes a orientar al legislador en una determinada dirección o, incluso, a impulsarle a que siga la orientación que se indique -si se hizo alguna-. Es, según la doctrina, un caso típico de control previo de constitucionalidad".

Ergo, la consulta de constitucionalidad facultativa, como parte del referido control previo, en lo medular tiene como propósito brindar orientación al legislador en un determinado momento del proceso de formación de la ley, con la observación de que el dictamen de la Sala únicamente es vinculante en lo relativo a la existencia de trámites inconstitucionales en el proyecto consultado. Esto es así, porque no es natural que un órgano jurisdiccional -destinado básicamente al control de constitucionalidad *a posteriori*- actúe *ab initio* en el proceso de formación de la ley. Se trata de una colaboración particular y, ciertamente, plausible en el marco de una noción más

contemporánea del principio de Separación de Poderes (aunque suprimida en otros ordenamientos jurídicos como España y Alemania), que debe ser aplicada de acuerdo con una hermenéutica que respete tal principio y el de Autocontención del Juez Constitucional, y no desnaturalice la consulta de constitucionalidad facultativa, según se explica *infra*.

De esta manera, a los efectos del *sub examine*, se debe tener presente lo que la jurisprudencia constitucional ha sostenido en cuanto al "principio de División de Poderes", nombre clásico, o principio de "Separación de Funciones" o de "Separación de Funciones e Independencia de Poderes", denominaciones más modernas, empleadas con frecuencia por la Sala Constitucional. Con independencia de la multiplicidad de sentidos y definiciones que doctrinariamente se le da a tal nomenclatura, *grosso modo* se infiere de la jurisprudencia constitucional, que tal principio alude a dos aspectos: por un lado, la distribución de funciones de los Poderes, es decir, cada Poder Público se especializa en el ejercicio de determinadas funciones que son consustanciales a su naturaleza jurídica-constitucional en el entorno del régimen republicano y democrático resguardado en la Ley Fundamental; por otro, las funciones especializadas de cada Poder Público se cumplen sin interferencias indebidas de los otros Poderes, pero dentro de un sistema político de pesos y contrapesos ("*checks and balances*"); en palabras de Montesquieu (idea que también se observa expresamente en Locke y está inserta en la política de Aristóteles): solo el poder frena al poder (*le pouvoir arréte le pouvoir*). Ahora, en esta materia hallar el punto medio entre los extremos de la cuerda, es decir, encontrar el justo punto de equilibrio demanda un análisis de cada caso concreto, dentro de una concepción más bien dinámica y flexible, antes que anquilosada y rígida.

Asimismo, resulta de rigor traer a colación lo que la Sala ha manifestado sobre el principio de Autocontención del Juez Constitucional, según el cual, a la hora de interpretar y aplicar el derecho constitucional, se debe hacer de forma que no se trasgreda el núcleo esencial de las competencias propias de los otros Poderes Públicos (ver las sentencias números 2014006737 de las 9:30 horas del 16 de mayo de 2014, 2015-012251 de las 11:31 horas del 7 de agosto de 2015 y 2016017722 de las 9:30 horas del 2 de diciembre de 2016, entre muchas otras).

Dentro de este contexto, la función orientadora y preventiva de la jurisdicción constitucional con motivo de los procesos de constitucionalidad facultativos debe ser profesada dentro de los límites que imponen el principio de Separación de Funciones y

el de Autocontención del Juez Constitucional, esto es, con la prudencia debida, toda vez que un ejercicio desbordado de aquella conllevaría un papel exorbitante de la jurisdicción constitucional en el proceso mismo de formación de la ley, lo que no solo desnaturalizaría el sentido jurídico de la consulta de constitucionalidad y el carácter predominantemente técnico-jurisdiccional del rol de esta Sala, sino que causaría un desequilibrio inconveniente en el cauce natural propio de la discusión política y el quehacer parlamentario en el Poder Legislativo. Es más, por la ruta de la admisión de consultas de constitucionalidad facultativas sin restricción alguna se caería en un sinfín de procesos de este tipo ante la Sala, vicio que de manera inapropiada retrasaría la definición parlamentaria en lo concerniente a su responsabilidad política y sus competencias constitucionales.

En la línea expuesta, una vez que el Tribunal Constitucional, con motivo de una consulta de constitucionalidad facultativa, orienta o guía a las personas legisladoras en cierta dirección, con base en los principios antedichos no puede ni debe luego, en procesos ulteriores de igual naturaleza, volver a pronunciarse sobre los mismos temas, ni asumir la tarea de revisar otra vez la labor de la persona legisladora en cuanto a los cambios derivados directa o indirectamente del dictamen original de la Sala, ni mucho menos definir si los lineamientos vertidos en el marco de una prudente función de colaboración fueron aplicados de forma correcta.

Por lo demás, no debe pasar inadvertido que el numeral 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional estatuye *in fine*: "*En todo caso, el dictamen no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad*."

Verbigracia, el numeral 30 inciso a) *eiusdem* prevé la admisibilidad del amparo contra las leyes u otras disposiciones normativas cuando se impugnan junto con actos de aplicación individual de aquellas, o cuando se trata de normas de acción automática, de manera que sus preceptos resulten obligatorios inmediatamente por su sola promulgación, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o los hagan aplicables al perjudicado. En adición, el ordinal 48 *eiusdem* regula que, si la Sala califica las actuaciones u omisiones impugnadas en un amparo como razonablemente fundadas en normas vigentes, hayan sido estas atacadas o no también como violatorias de los derechos reclamados, así lo declarará en resolución fundada y suspenderá la tramitación de tal recurso, otorgándole al recurrente un término de quince días hábiles para formalizar una acción de inconstitucionalidad en contra de tales disposiciones.

Asimismo, evidentemente queda la posibilidad de interponer una acción de inconstitucionalidad, siempre que se satisfagan los requisitos legales de admisión.

Con base en lo expuesto, bajo una mejor ponderación de la jurisprudencia vertida por este Tribunal (entre ellas, las sentencias números 2006005298 de las 8:30 horas de 21 de abril de 2006, 2008016221 de las 16:00 horas de 30 de octubre de 2008 y 2010012026 de las 12:46 horas de 9 de julio de 2010) y de modo más acorde con el principio de Separación de Funciones y el de Autocontención del Juez Constitucional, así como con la naturaleza jurídica de la consulta de constitucionalidad facultativa, se resuelve que, cuando se trata de una nueva consulta a un proyecto de ley ya dictaminado por la Sala, aquella solo será admisible a los efectos de resolver temas de discusión del todo novedosos en tal proyecto (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) o elementos absolutamente nuevos incorporados a aquel. Esta tesitura representa un punto de equilibrio entre posiciones extremas: a la Sala le permite, por una parte, desplegar su tarea orientadora y de colaboración (por mandato de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) dentro del proceso de formación de la ley, y, por otra, resguardar la naturaleza jurídica de la consulta de constitucionalidad facultativa y los principios constitucionales supracitados.

Corolario de lo anterior, en el *sub iudice*, este Tribunal solo se pronuncia sobre los aspectos novedosos objeto de la consulta n.º 21-025198-0007-CO, tal y como se desarrollará *infra*.

A.- Consulta de la Corte Suprema de Justicia. Exp. n.°21-025092-0007

1.- Mayoría. Redacta el magistrado Rueda Leal

Esta consulta, tramitada en el expediente n.º 21-025092-0007 y formulada por la Corte Suprema de Justicia luego de aprobado el proyecto de ley de marras en primer debate, se declara inevacuable por los siguientes motivos.

En primer lugar, este Tribunal, en el dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas del 31 de julio de 2021, ya se pronunció sobre la constitucionalidad de la sujeción del Poder Judicial a un único estatuto de empleo público:

> *"…es plausible sujetar a todos los poderes del Estado a un único estatuto de empleo público, con lo que la sujeción del Poder Judicial a esta ley no resulta*

inconstitucional, sí es inconstitucional por el hecho de no excluir a los (as) funcionarios (as) que ejercen las funciones jurisdiccionales -jueces- o para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política como los denomina el proyecto de ley, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc., y quienes ejercen cargo de alta dirección política, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que defina de forma exclusiva y excluyente cada jerarca del poder respectivo, pues, en estos casos, no es posible someterlo a directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita Mideplán. Lo anterior significa, que el Poder Judicial sí estaría sometido a esas potestades que la ley le otorga al Mideplán cuando se trata del resto de los funcionarios -los que defina cada jerarca del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de manera exclusiva y excluyente-, que forman parte del staff administrativo, auxiliar o personal de apoyo."

En relación con lo anterior, en el informe afirmativo de mayoría de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se dispuso la modificación del artículo 6 del proyecto, referido a la creación del Sistema General de Empleo Público (lo cual se reitera en varios numerales del proyecto de ley). En lo particular, tal informe señaló:

"Bajo esta tesis, los integrantes de esta instancia legislativa que suscribimos el presente informe recomendamos adoptar la salvaguarda sugerida en el texto de la resolución, para que de forma clara y precisa, se subsanen los vicios de inconstitucionalidad, para ello se propone modificar el primer párrafo del artículo 6 Creación del Sistema General de Empleo Público, contenido en el Capítulo II Gobernanza del Empleo Público, adicionando una frase final, el cual se leerá: (…) "Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.."

(…)

De manera que, con la redacción propuesta, se incorpora una salvaguarda en favor del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, por lo que quedaría excluido de la rectoría del Mideplán (Poder Ejecutivo), observando rigurosamente los principios de separación de poderes y que no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan, así desarrollado en el voto No. 2021-17098.

Esta redacción se trabajó a partir de los conceptos expresados en el voto y el reconocimiento que hace la resolución de que dentro de cada poder existan dos regímenes: los que están sometidos a la rectoría y los que no. De manera que aquellos funcionarios que no ejercen una labor que esté directamente vinculada con las competencias exclusivas y excluyentes, funciones administrativas básicas, auxiliares que sí podrían -sin agravio a la Carta Magna- estar sometidos a la rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo del Mideplán.

Esta salvaguarda se repite en varias normas del texto sustitutivo adjunto, en los artículos que la Sala Constitucional analizó en el voto No. 2021-17098". (Lo subrayado corresponde al original).

Ese texto y esas recomendaciones fueron acogidos posteriormente por el Plenario Legislativo.

En todo caso, de forma separada se analizará cada uno de los argumentos de la Corte Suprema de Justicia a efectos de evidenciar que, propiamente, los temas de fondo no constituyen, en el sentido expuesto, aspectos novedosos con respecto al dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021.

a.-Sobre la aplicación del Estatuto de Servicio Civil a todos los servidores judiciales

Aspectos consultados: El presidente de la Corte Suprema de Justicia indica que los artículos 9 inciso b) y 49 del proyecto de ley derogan de modo tácito el Estatuto de Servicio Judicial –normativa específica que regula las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores–. Acota que las relaciones de empleo del Poder Judicial se estarían incorporando a las potestades de dirección y jerarquía de la Dirección General de Servicio Civil, toda vez que se amplían las competencias de ese órgano sobre todas las personas servidoras públicas. Menciona que la Dirección General de Servicio Civil, al

ostentar personería jurídica instrumental, tendría máxima desconcentración y, en materia de sus competencias y objetivos, podría adoptar las decisiones que estimare oportunas sin necesidad de coordinar con los órganos del Poder Judicial. Arguye que no hay mención expresa a una relación de coordinación en lo que respecta a los cuerpos normativos específicos del Poder Judicial, por lo que tácitamente se buscan derogar las competencias atribuidas a órganos del Poder Judicial en el caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial y la Ley de Carrera Judicial, en beneficio de la indicada Dirección General de Servicio Civil, órgano de desconcentración máxima del Poder Ejecutivo. Arguye que lo anterior afecta la independencia judicial.

Normativa sometida a consulta: Las normas objetadas por la Corte Suprema de Justicia en este concreto apartado (numerales 9 inciso b) y 49 del proyecto de ley) disponen:

> *"**Art. 9- Funciones de las administraciones activas** (…)*
>
> *b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.*
>
> *Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto. (…)*
>
> ***Art. 49- Modificaciones***
>
> *Se modifican las siguientes disposiciones normativas, de la manera que se describe a continuación: (…)*

B) Se adiciona el inciso l) al artículo 13 y se reforman los artículos 1 y 7 bis de la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953. Los textos son los siguientes:

Artículo 13- Son atribuciones y funciones del director general de Servicio Civil: […]

l) Agotar la vía administrativa de los asuntos sometidos a la competencia de la Dirección General de Servicio Civil.

Artículo 1- Este estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Estado y las personas servidoras públicas, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública.

Artículo 7 bis- Se dota a la Dirección General de Servicio Civil de personalidad jurídica instrumental únicamente para efectos de manejar su propio presupuesto y con el fin de que cumpla sus objetivos de conformidad con la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, demás leyes conexas, y administre su patrimonio".

Análisis de la Sala Constitucional: Al respecto, en el dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021, este Tribunal dispuso por mayoría:

"Sobre el inciso b) se consulta por cuanto se estaría sometiendo al Poder Judicial al Estatuto de Servicio Civil. Al respecto, observa esta Sala que, el artículo en cuestión adiciona y reforma algunos artículos del Estatuto de Servicio Civil, particularmente el artículo 1, tal como se observa en el siguiente sentido:

Estatuto de Servicio Civil **(versión actual)**	**Estatuto de Servicio Civil** **(propuesta de reforma)**
Artículo 1º.- Este Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre **el Poder Ejecutivo** y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública, y **proteger a dichos servidores**.	Artículo 1- Este estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre **el Estado** y las personas servidoras públicas, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública.

Así entonces, a partir del proyecto consultado, el Estatuto de Servicio Civil regularía las relaciones, no sólo al Poder Ejecutivo, sino en general de todo el Estado, incluido el Poder Judicial. ***Ello per se no sería inconstitucional, claro está, 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. Bajo esta interpretación, el* ***artículo 49 inciso b)*** *no es inconstitucional, siempre que se interprete conforme a lo indicado". (…)*

21)Por mayoría se evacua la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" que se tramita en el expediente legislativo n° 21.336, en el sentido de que el artículo 49 inciso b) no es inconstitucional, siempre que se interprete que la Dirección General de Servicio Civil carece de competencia respecto de los asuntos referidos al Poder Judicial y que no se está derogando su normativa especial en estas materias. Los magistrados Castillo Víquez, Salazar Alvarado y la magistrada Hernández López salvan el voto y declaran sin lugar el agravio porque no está referido al Poder Judicial, ni deroga su normativa especial en estas materias. (Lo destacado no corresponde al original).

En consecuencia, lo consultado por la Corte Suprema de Justicia no involucra temas de discusión novedosos en el proyecto de marras (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados a aquel, por lo que no hay mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma propuesta (en caso de que se convierta en ley de la República).

b.- Sobre los artículos 6; 7 incisos a, c, f y l; 9 y 24

Aspectos consultados: El presidente de la Corte Suprema de Justicia cuestiona que estas normas significan una pérdida parcial de la competencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia en materia de gobierno del Poder Judicial y abren la posibilidad de regular, mediante actos administrativos, lo atinente a este Poder, con infracción del principio de reserva de ley previsto en la Constitución Política. Señala que el proyecto obvia la existencia y las competencias propias de la Corte Suprema de Justicia, como órgano de gobierno del Poder Judicial, y establece una relación directa entre el Mideplán y la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial para ciertas personas servidoras. Menciona que el proyecto estatuye una relación directa de rectoría por parte del Mideplán con los órganos encargados de recursos humanos de los destinatarios de la ley, incluido el Poder Judicial. Lo anterior implica vaciar parcialmente de contenido las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia en materia de gestión del empleo de los servidores judiciales, así como las normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial que disponen competencias para ese órgano colegiado. Arguye que lo expuesto se da especialmente en los casos de las personas servidoras judiciales que, por sus labores, no están excluidas de los alcances de esta propuesta normativa y, respecto de las cuales, el Poder Judicial perdería competencias constitucionales de gobierno en favor del Mideplán. Acota que las normas implican una incorporación del Poder Judicial al proyecto en detrimento de la reserva de ley (en materia de su gobierno). Añade que se otorgan competencias al Mideplán para que emita disposiciones de manera directa a la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, sin tomar en cuenta los respectivos órganos de gobierno, lo que afecta el principio constitucional de Separación de Poderes. Alega, en cuanto al inciso f) del artículo 7, que el Mideplán mantiene la competencia de emitir los lineamientos para la evaluación del desempeño; sin embargo, la Sala dejó a reserva de cada Poder la definición de su evaluación del desempeño para todo su funcionariado, pero el proyecto de ley mantiene esa competencia en Mideplán para determinados servidores. Reprocha la posibilidad de que el Mideplán emita lineamientos generales, reglamentaciones y directrices a la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, específicamente en lo que se refiere a la temática de la evaluación del desempeño. Alude que se mantiene al Mideplán la competencia de emitir estos lineamientos en relación con parte de la población judicial, lo cual lesiona el principio de Separación de Poderes y la independencia judicial. Acerca del numeral 24 se ejemplifica que el Mideplán tendría competencias para imponer disposiciones de carácter general para la capacitación de todas las personas servidoras del Poder Judicial sin excepción, imponiéndose a lo que

establezca la Dirección de Gestión Humana o la Escuela Judicial (incluyendo la denominada alta dirección pública).

Normativa sometida a consulta: Las normas consultadas regulan:

*"**Art. 6- Creación del Sistema General de Empleo Público***

La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente:

a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).

b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley.

c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento.

d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.

e) Las directrices y resoluciones

Art. 7- Competencias del Mideplán

Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes:

a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, los programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución. (…)

c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución. (…)

f) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución (…)

l) 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. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el

ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.(…)

Art. 9- Funciones de las administraciones activas

a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública.

Asimismo, aplicarán y ejecutarán 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 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto.

c) Las oficinas de gestión institucional de recursos humanos, de ministerios e instituciones u órganos adscritos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil son dependencias técnicas de la Dirección General de Servicio Civil que, para todos los efectos, deberá coordinar la elaboración de las pruebas de reclutamiento y selección de personal con tales oficinas y desempeñar sus funciones de asesoramiento, capacitación y acompañamiento técnico.

Art. 24- Capacitación de la alta dirección pública

El personal de la alta dirección pública deberá recibir capacitación formal diferenciada, en caso de que lo requiera, para reforzar las competencias y los conocimientos técnicos que aseguren el buen ejercicio de la labor. También, deberán recibir capacitación en los temas actuales de innovación y desarrollo que el país requiera, de acuerdo con las tendencias globales de competitividad, para garantizar la modernización de la gestión pública, ajustándola a las prácticas más recientes.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), según lo permitido por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, emitirá disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos para la capacitación de la alta dirección pública, para lo cual coordinará lo correspondiente con las escuelas, los centros e institutos de capacitación, formación y desarrollo profesional, o bien, con las unidades de recursos humanos de las entidades y órganos incluidos en el artículo 2 de la presente ley, según los requerimientos y las especificidades de cada dependencia pública.

En el caso de las entidades y los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil, el Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecades) será responsable de potenciar las competencias de la alta dirección pública en el ejercicio de sus funciones con el objetivo de generar valor público, de conformidad con los lineamientos emitidos por Mideplán para tal efecto, a excepción del sector

docente, donde esta responsabilidad será competencia del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS)".

Análisis de la Sala Constitucional: En general, se acusa que estas normas propuestas ocasionan un desplazamiento parcial de competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia hacia el Mideplán, y que se impone una relación intersubjetiva de dirección entre la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial y ese ministerio. Se arguye, además, que esa normativa divide al Poder Judicial en varios tipos de servidores, lo que deja a un grupo de ellos bajo la dirección y control directo del Mideplán.

Al respecto, la Sala, en el dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021, resolvió:

"*Partiendo de esta idea cardinal, es claro que 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 del Mideplán. Hay, pues, un núcleo duro, un 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.*

Ahora bien, lo anterior no significa que todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes supra citados esté excluido de la potestad de dirección. 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.(…)

"En lo que atañe a la evaluación del desempeño, queda reserva a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales. Quiere esto decir, que, ***en lo tocante a este extremo, todo el funcionariado de cada poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto.***" (Lo destacado no corresponde al original).

Precisamente, varias de las normas impugnadas en esta oportunidad (ordinales 6, 7, 9 y 32) excluyen expresamente de su ámbito de aplicación a los siguientes servidores públicos:

"*personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.*"

En consecuencia, lo consultado por la Corte Suprema de Justicia no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma propuesta (en caso de que se convierta en ley de la República).

En relación con el artículo 24, en el escrito de la consulta no se desarrollan ni sustentan los eventuales cuestionamientos de constitucionalidad, por lo que *a priori* no es susceptible de análisis por parte de la Sala.

c.- Sobre la constitucionalidad del artículo 13

Aspectos consultados: El presidente de la Corte Suprema de Justicia indica que el artículo 13 del proyecto de ley deja al MIDEPAN la definición del contenido de los diferentes tipos de familia en que se dividiría el Poder Judicial. Objeta que la regulación de las familias de puestos de trabajo es muy pobre, por lo que se va a efectuar por medio de la potestad reglamentaria del Mideplán, en detrimento del principio de reserva legal consagrado en el artículo 154 de la Constitución Política. Asevera que las amplias potestades se evidencian en los artículos 32, 33 y 34 del proyecto de ley. Menciona que el proyecto divide a las personas servidoras judiciales en diferentes familias, sin distinguir las características propias de los puestos ni sus particularidades. Sostiene la necesidad de una tutela integral, armónica y sistémica de la relación de empleo del Poder Judicial para la tutela de su independencia, lo cual los deja siempre sujetos al criterio e interpretación del Mideplán. Argumenta que la sustracción de competencias constitucionales del Poder Judicial en favor de ese ministerio tiene un efecto colateral e indirecto en la independencia de las personas juzgadoras, toda vez que a mediano plazo podría significar injerencia en el perfil, calificación, valoración, nombramiento y capacitación de personas servidoras que brindan servicios de apoyo directos o indirectos, técnicos y no técnicos, absolutamente necesarios para la tramitación de los procesos jurisdiccionales y la continuidad de la prestación de servicios a las personas usuarias de la administración de justicia. Sostiene que el proyecto, lejos de dar seguridad jurídica en materia de relación de empleo de las personas servidoras judiciales, deja al arbitrio del jerarca de turno del Mideplán el llenar de contenido la regulación de cada una de las respectivas familias de puestos no contempladas en las excepciones introducidas a las normas.

Normativa sometida a consulta: En concreto se argumenta la constitucionalidad del numeral 13 y se mencionan los ordinales 32, 33 y 43, todos del proyecto de ley:

> *"**Art. 13- Régimen general de empleo público***
>
> *Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:*
>
> *a) Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las*

instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos.

b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud.

c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.

d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV.

e) Personas docentes y académicas de la educación técnica.

f) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.

g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza.

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública. (…).

Art. 32- Grados dentro de las familias laborales

Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos los puestos dentro de la familia laboral.

Esta evaluación se realizará de acuerdo con una metodología de evaluación de puestos de trabajo.

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución.

Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración, cuya progresión, dentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

La progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional.

Art. 33- Clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa deberán desarrollar la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, respecto de las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

Los restantes puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo.

Las instituciones bajo la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) le enviarán las descripciones para los puestos de

trabajo en el formato que este defina. Estas descripciones reflejarán los deberes realmente desempeñados. La descripción del puesto, certificada por cada entidad, se analizará con el propósito de evaluar el trabajo.

Una vez que cada trabajo haya sido descrito, analizado y evaluado, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) lo asignará a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia.

Art. 34- Columna salarial global

A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global para las instituciones bajo su ámbito de competencia. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje.

Los grados en cada una de las familias laborales se asignarán a uno o más puntos de remuneración en la columna salarial global. Los puntos de remuneración a los que se asigna cada grado se determinarán por referencia a:

a) La valoración de los factores del trabajo.

b) Las necesidades profesionales de cada familia laboral.

c) Empleos de referencia en cada familia laboral, de modo que haya igual salario por igual trabajo en todas las familias de empleo." (Lo resaltado no corresponde al original).

Análisis de la Sala Constitucional: En el dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021, este Tribunal dispuso:

"*En cuanto al inciso f) del artículo 13 es inconstitucional porque no excluye a los funcionarios que realizan funciones para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación*

Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargos de alta dirección política. Además, no se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales. Máxime que, de conformidad con ese mismo artículo, inciso a), todos esos funcionarios quedarían incluidos en una categoría del Estatuto de Servicio Civil, lo que afecta la independencia tanto del Poder Judicial como del Tribunal Supremo de Elecciones partiendo del hecho de que el gobierno judicial y electoral lo ejerce la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones de forma exclusiva y excluyente en lo que atañe a sus competencias constitucionales. Finalmente, 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."

Al respecto, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, luego de revisar el voto de la Sala, efectuó las siguientes consideraciones en su informe de mayoría (después avalado por el Plenario Legislativo):

"*El Artículo 13 del Capítulo IV Organización del Trabajo, regula el régimen general de empleo público, reconociendo la intención de los proponentes de la iniciativa de que exista un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por familias de puestos, cuyas funciones se determinarán a partir de lo que ejecute su personal. Esta disposición fue sujeta de examen por el Tribunal Constitucional, razón por la que vertieron criterio señalando los vicios que contenía.*

Sobre estas dudas de constitucionalidad y su relación con las Municipalidades el voto indica: "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 publicas 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."

En cuanto a la CCSS y el inciso b) de esta norma manifestó: "Es inconstitucional, por no incluir en el citado inciso a los servidores que realizan labores sustanciales y administrativas, profesionales y técnicos, necesarios para alcanzar los fines constitucionalmente asignados a la CCSS."

Sobre el contenido normado en el inciso f) del Artículo 13 vinculado al Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Judicial acotó: "Es inconstitucional porque no excluye a los funcionarios que realizan funciones para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargos de alta dirección política. No se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales. Finalmente, 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."

Observa la Sala Constitucional que del texto del artículo 13 se desprende la intención del legislador de que Mideplán tenga la facultad de llenar de contenido las regulaciones propias de las familias creadas, mediante simple acto administrativo, ello a pesar de que tiene reserva de ley la regulación del funcionamiento de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

Además, considera que existe distorsiones odiosas al crear las familias, cuando se está dividiendo al personal del TSE pese a que todos coadyuvan al cumplimiento de la función electoral. Solo a los magistrados del TSE estarían dentro del grupo indicado en el inciso f), pero todo el resto de funcionarios, que también coadyuvan al ejercicio de esta función tan importante para la democracia costarricense, quedarían integrando otro grupo de familia de puestos. Todos los funcionarios del TSE que coadyuvan a la función electoral, directamente o por apoyo, requieren

contar con toda la independencia de criterio en sus actuaciones, en este sentido el voto de la Sala Constitucional ya se había decantado al respecto al indicar que "la intención del constituyente al crear este Poder, fue cercenar por completo la posibilidad de que los funcionarios electorales, se inmiscuyen en toda actividad política, con el fin de garantizar un Órgano Electoral independiente." (sentencia n°2005-14298).

Respecto de las Universidades y el artículo 13 inciso e), el Tribunal Constitucional señalo: "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."

A partir del análisis realizado se propone adicionar la salvaguarda en un nuevo párrafo segundo que se leerá "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas."

Con esta redacción se reafirma el principio constitucional de separación de poderes al reconocer que tendrán los otros Poderes de la República su propia familia de puestos, al igual para los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa. Lo que nos lleva a suprimir la indicación expresa en la norma del número de familias, porque no podría el artículo establecer la cantidad de familias de puestos, siendo que en la práctica y la aplicación de la futura Ley Marco de Empleo Público podrían llegar a ser más de ocho.

Finalmente, se sugiere al plenario legislativo con el texto sustitutivo que adjunto a las recomendaciones de este Informe eliminar la redacción del inciso f) y correr la numeración de los mismos, siendo el criterio de quienes suscribimos este informe que este inciso contiene vicios de constitucionalidad, que se subsanan con el párrafo que se adiciona a este artículo." (Lo destacado no corresponde al original).

Así, la comisión acordó modificaciones al proyecto de ley original para adecuar la normativa mencionada a lo dictaminado por la Sala:

> "*Siguiendo con el articulado sujeto a examen en la resolución 2021-17098, en relación con los artículos 31 (sobre la metodología de valoración del trabajo), 32 (Grados dentro de las familias laborales) y 34 (Columna salarial global), se indicó la existencia de dudas sobre su constitucionalidad.*
>
> *El objetivo macro del proyecto de Ley Marco de Empleo Público es el sometimiento del aparato estatal a un sistema único de regulación del empleo público y la centralización de la rectoría en Mideplán, lo que la Sala Constitucional señala como una clara vulneración del principio de separación de poderes, como ya se ha venido sosteniendo a lo largo del informe. En este sentido indica el voto: "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. En esta materia en relación con el funcionariado que esté en la familia de puestos relativo a estos entes, establecido por el órgano jerárquico de cada universidad, todos estos aspectos al estar vinculados con el funcionariado necesario para alcanzar el fin constitucionalmente establecido la competencia resulta exclusiva y excluyente y, por consiguiente, Mideplán o el Poder Ejecutivo no les asiste ninguna potestad para definir ni elaborar ningún de esos extremos."*
>
> *La respuesta necesariamente implicaría que ese órgano -Mideplán-, interfiera en competencias que son exclusivas y excluyentes de los otros Poderes de la República, Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, así analizado a lo extenso del voto.*
>
> *Específicamente del artículo 33, sobre la clasificación de puestos de trabajo en las Universidades Públicas manifestó: "la Sala Constitucional encuentra que es inconstitucional, 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 somete el manual de puestos de dichos funcionarios al análisis y evaluación del Mideplán, lo que -en atención a la autonomía universitaria- corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios por las razones que explicaron supra."

En atención a este señalamiento, se reconoce que para alcanzar el fin constitucionalmente establecido entre la competencia que resulta exclusiva y excluyente a estas, a Mideplán no le asiste ninguna potestad para definir ni elaborar ninguno de los extremos regulados en los artículos 31, 32 y 34, y, por consiguiente, se propone variar la redacción de estos numerales, primero para que guarde coherencia con las otras modificaciones sugeridas e indicadas anteriormente y, segundo, para ajustar el texto a los argumentos esgrimidos en el voto sobre la potestad que le asiste al legislador para establecer un marco normativo en empleo público, que contenga un modelo para todos los servidores públicos de conformidad con los artículos 9, 11, 191 y 192 de la Constitución Política.

Con estas modificaciones consideramos que las normas se podrán ajustar a quiénes se les aplicaría y quiénes estarían excluidos, a la luz de la Resolución N° 2021-17098."

En consecuencia, lo consultado por la Corte Suprema de Justicia no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma propuesta (en caso de que se convierta en ley de la República).

d.- Sobre la supresión de las relaciones de coordinación y cooperación entre poderes

Aspectos consultados: El presidente de la Corte Suprema de Justicia refiere que el proyecto elimina la relación coordinación-cooperación entre Poderes sobre empleo público y, por lo tanto, suprime las competencias constitucionales de los órganos de gobierno del Poder Judicial. Indica que el Poder Judicial no tendría una relación de coordinación y cooperación, sino que el cuerpo normativo estaría orientado a una exclusiva relación de dirección del Mideplán y la Dirección General de Servicio Civil. Cuestiona si la pérdida de competencias de los órganos de gobierno del Poder Judicial y la distinción de imposibilidad de coordinación y cooperación que se hace con respecto a este -en favor de determinados entes públicos-, es acorde o no con el Derecho de la Constitución y con el diseño constitucional de relación entre Poderes. Consulta si debe entenderse que, a través de una ley, se elimina el principio constitucional que fundamenta la coordinación y cooperación entre Poderes en favor de una relación de dirección del Mideplán hacia un órgano administrativo del Poder Judicial.

Normativa sometida a consulta: El proyecto de ley de marras contemplaba adiciones normativas al Estatuto de Servicio Judicial y la Ley de Salarios del Poder Judicial; sin embargo, estas fueron suprimidas por la Comisión Especial Permanente de Consultas de Constitucionalidad. Las normas atinentes señalaban:

"***Art. 49- Modificaciones***

Se modifican las siguientes disposiciones normativas, de la manera que se describe a continuación:

(…)

G)Se adiciona el artículo 85 a la Ley 5155, Estatuto de Servicio Judicial, de 10 de enero de 1973. El texto es el siguiente:

Artículo 85.- Las competencias definidas en la presente ley, para los órganos del Poder Judicial, serán realizadas en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), en lo que corresponde a los temas a que se refiere la Ley General de Empleo Público.

H)Se adiciona el artículo 17 a la Ley 2422, Ley de Salarios del Poder Judicial, de 11 de agosto de 1959. El texto es el siguiente:

Artículo 17.- Las competencias definidas en la presente ley, para los órganos del Poder Judicial, serán realizadas en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), en lo que corresponde a los temas a que se refiere la Ley General de Empleo Público."

Análisis de la Sala Constitucional: En el dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021, la Sala por mayoría consideró:

"Ahora bien, en el caso de los ***incisos g) y h) del artículo 49****, estos resultan inconstitucionales por violar la independencia del Poder Judicial. Lo anterior por cuanto, por medio de tales incisos se pretendía realizar sendas adiciones al Estatuto de Servicio Judicial y a la Ley de Salarios del Poder Judicial, a efectos de incluir la injerencia del Mideplán en las competencias definidas en esta normativa especial, indicando que los órganos del Poder Judicial deberán realizar las competencias definidas en esas leyes, en coordinación con dicho ministerio. Ello resulta evidentemente violatorio del principio constitucional de independencia judicial, pues se trataría de un órgano del Poder Ejecutivo con el cual, las autoridades competentes del Poder Judicial, estaría obligadas a coordinar el ejercicio de sus competencias, en materia de empleo público de los funcionarios judiciales. Se tendría así a la Corte Plena, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Personal, el Consejo de la Judicatura y el Departamento de Personal en obligada coordinación con Mideplán antes de la adopción de acciones en temas relacionados con el empleo público contenidos en el proyecto de ley sean: planificación del trabajo, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y gestión de las relaciones laborales. En temas que son de competencia exclusiva del Poder Judicial, como lo es el manejo interno de su personal, resulta excluyente cualquier tipo de coordinación obligatoria con otro órgano del Estado.* ***Si bien se trata de coordinación y no de dirección, es lo cierto que, en esta materia, que es propia del fuero interno de independencia judicial, ni siquiera la coordinación resultaría admisible para el ejercicio de competencias exclusivas del Poder Judicial****. "La independencia judicial se manifiesta en diversos planos, en el plano externo, se traduce por la autonomía del Poder Judicial en materia económica y por la inamovilidad de su personal, así como, en lo funcional, por la posibilidad real de*

tomar sus decisiones de acuerdo con criterios propios y no como resultado de presiones procedentes de determinados grupos, instituciones o personas." (sentencia n°2000-005493). Además, debe recordarse lo que indica el art.154 Constitucional: "El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley…", no hay sumisión, ni siquiera en el plano de la coordinación, con otro órgano de otro poder de la República. Nótese que incluso están fuera del alcance del legislador, "las atribuciones constitucionales de ordenar, planificar o programar por ejemplo la función administrativa de manejo de personal." (sentencia n°2017-009551), con mucha más razón, estarían fuera del alcance de otro poder de la República. Ello por cuanto, incluso se impide "una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias." (sentencia n°2018-019511). Por consiguiente, este Tribunal considera que los incisos g y h del artículo 49 contienen un vicio de inconstitucionalidad, por lesionar el principio de independencia de funciones que garantizan al Poder Judicial, los ordinales 9 y 154 de la Constitución Política".

Asimismo, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad recomendó al Plenario Legislativo eliminar tales incisos del proyecto de ley y correr la numeración correspondiente:

"*El artículo 49 Modificaciones, contenido en el Capítulo XI Modificaciones y Derogaciones a disposiciones finales, se encuentra dentro de los extremos consultados a la Sala Constitucional.*

Específicamente, el voto del Tribunal Constitucional se refirió a la inconstitucionalidad de los incisos g) y h) en "tales incisos se pretendía realizar sendas adiciones al Estatuto de Servicio Judicial y a la Ley de Salarios del Poder Judicial, a efectos de incluir la injerencia del Mideplán en las competencias definidas en esta normativa especial, indicando que los órganos del Poder Judicial deberán realizar las competencias definidas en esas leyes, en coordinación con dicho ministerio. Ello resulta evidentemente violatorio del principio constitucional de independencia judicial" (...) "Se tendría así a la Corte Plena, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Personal, el Consejo de la Judicatura y el Departamento de Personal en obligada coordinación con Mideplán antes de la adopción de acciones en temas relacionados con el empleo público (...) sean: planificación del trabajo, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y gestión de las relaciones laborales. (...)

En temas que son de competencia exclusiva del Poder Judicial, como lo es el manejo interno de su personal, resulta excluyente cualquier tipo de coordinación obligatoria con otro órgano del Estado. Si bien se trata de coordinación y no de dirección, es lo cierto que, en esta materia, que es propia del fuero interno de independencia judicial, ni siquiera la coordinación resultaría admisible para el ejercicio de competencias exclusivas del Poder Judicial. (...) Por consiguiente, este Tribunal considera que los incisos g y h del artículo 49 contienen un vicio de inconstitucionalidad, por lesionar el principio de independencia de funciones que garantizan al Poder Judicial, los ordinales 9 y 154 de la Constitución Política."

Razón por la cual se concluye, que deben ser suprimidos del texto del proyecto de Ley Marco de Empleo Público, los incisos g) y h), y correr la numeración."

En consecuencia, lo consultado por la Corte Suprema de Justicia no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma propuesta (en caso de que se convierta en ley de la República).

e.- Sobre los artículos 7 inciso l) y 36

Aspectos consultados: El presidente de la Corte Suprema de Justicia indica que, conforme al ordinal 36 del proyecto de ley, se crea una competencia para la Dirección General de Servicio Civil, Mideplán y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, respecto de la política de remuneraciones del Poder Judicial, supeditándola a la aprobación respectiva por parte del Consejo de Gobierno. Aduce que lo anterior omite las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia, órgano de gobierno del Poder Judicial. Considera que el proyecto de ley supeditará la política de remuneraciones del Poder Judicial a una propuesta elaborada por tres órganos del Poder Ejecutivo -Dirección General de Servicio Civil (dependiente del Ministerio de la Presidencia), Autoridad Presupuestaria (dependiente del Ministerio de Hacienda) y Mideplán- y a la aprobación definitiva del Consejo de Gobierno. Expone que existe una

derogatoria tácita de las competencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de definición de remuneración de las personas servidoras judiciales y una abierta injerencia del Poder Ejecutivo en las decisiones que al respecto se implementen en el Poder Judicial. Menciona que se estaría transgrediendo la reserva de ley en materia de competencias del Poder Judicial, estatuida en el artículo 154 de la Constitución Política. Objeta un sistema único de salarios a las personas servidoras que ejercen la judicatura, en el que los últimos se ven sometidos a decisiones del Poder Ejecutivo, con evidente negación de las competencias constitucionales -propias en la materia- de la Corte Suprema de Justicia.

Normativa sometida a consulta: Se consulta lo regulado en el ordinal 36 del proyecto de ley que estatuye:

> "*Art. 36- Política de remuneración. La Dirección General Servicio Civil, MIDEPLAN y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda prepararán conjuntamente una declaración anual de la política de remuneración que presentarán al Consejo de Gobierno para su aprobación. Esta política tendrá en cuenta:*
>
> *a) El estado de los fondos públicos disponibles.*
>
> *b) La importancia de que las remuneraciones públicas se mantengan competitivas respecto a las privadas, considerando todos los factores relevantes, como las tasas de empleo, la seguridad del empleo y la provisión de pensiones.*
>
> *c) La sostenibilidad, transparencia, participación y responsabilidad de las finanzas públicas.*
>
> *d) De manera prioritaria, la necesidad de atraer y mantener las personas más calificadas y mejor preparadas profesionalmente y evitar la fuga o el déficit de personal calificado.*"

Así como el inciso l) del numeral 7 del proyecto de ley:

> *"Art. 7- Competencias del Mideplán*
>
> *Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes: (…)*

l) 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. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución."

Análisis de la Sala Constitucional: En el dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021, la mayoría de este Tribunal resolvió:

"*…es plausible sujetar a todos los poderes del Estado a un único estatuto de empleo público, con lo que la sujeción del Poder Judicial a esta ley no resulta inconstitucional, sí es inconstitucional por el hecho de no excluir a los (as) funcionarios (as) que ejercen las funciones jurisdiccionales -jueces- o para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política como los denomina el proyecto de ley, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc., y quienes ejercen cargo de alta dirección política, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que defina de forma exclusiva y excluyente cada jerarca del poder respectivo, pues, en estos casos, no es posible someterlo a directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita Mideplán. Lo anterior significa, que el Poder Judicial sí estaría sometido a esas potestades que la ley le otorga al Mideplán cuando se trata del resto de los funcionarios -los que defina cada jerarca del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de manera exclusiva y excluyente-, que forman parte del staff administrativo, auxiliar o personal de apoyo.*"

Asimismo, atinente a la definición de la política salarial dispuso:

"*Finalmente, nótese que la definición de la política salarial es una competencia que el legislador le atribuye al Poder Ejecutivo, lo que resulta acorde con las potestades de Administración y Gobierno que la Constitución Política le asigna a ese poder en relación con su funcionario y otros entes que no gozan de*

competencias exclusivas y excluyentes o grados a autonomía que impiden la potestad de dirección. ***Ergo, son los entes universitarios los llamados a fijar su política de remuneración, así como el salario mínimo de inicio de la columna salarial única y el valor financiero que se asigne a cada punto de la columna del salario global, adoptando como parámetro los principios y postulados que dispone la norma cuestionada, con excepción de aquellos funcionarios que los jerarcas de estos entes decidan excluir de la columna porque realizan funciones administrativas básicas, auxiliares, que no están vinculadas a los fines constitucionalmente asignados.***" (Lo destacado no corresponde al original).

Por su parte, la Comisión Especial Permanente de Consultas de Constitucionalidad, en el dictamen afirmativo de mayoría, señaló:

"*De manera que, con la redacción propuesta, se incorpora una salvaguarda en favor del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, por lo que quedaría excluido de la rectoría del Mideplán (Poder Ejecutivo), observando rigurosamente los principios de separación de poderes y que no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan, así desarrollado en el voto No. 2021-17098.*

Esta redacción se trabajó a partir de los conceptos expresados en el voto y el reconocimiento que hace la resolución de que dentro de cada poder existan dos regímenes: los que están sometidos a la rectoría y los que no. De manera que aquellos funcionarios que no ejercen una labor que esté directamente vinculada con las competencias exclusivas y excluyentes, funciones administrativas básicas, auxiliares que sí podrían -sin agravio a la Carta Magna- estar sometidos a la rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo del Mideplán.

Esta salvaguarda se repite en varias normas del texto sustitutivo adjunto, en los artículos que la Sala Constitucional analizó en el voto No. 2021-17098."

Como se puede observar, la Comisión Especial Permanente de Consultas de Constitucionalidad, con base en su interpretación del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021, decidió excluir al Poder Judicial de la rectoría del Mideplán y, concretamente, de la fijación salarial de los servidores públicos que participan de su función exclusiva y excluyente. Incluso, en el inciso l) del artículo 7

citado *supra* se incluyó lo que los legisladores denominaron una "*salvaguarda*" con el propósito de subsanar los vicios de inconstitucionalidad apuntados por la mayoría de este Tribunal en la anterior opinión consultiva.

En consecuencia, lo consultado por la Corte Suprema de Justicia no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma (en caso de que se convierta en ley de la República).

f. Sobre los artículos 12, 16 y 28

Como parte de la consulta y en el encabezado del escrito se citan los ordinales 12, 16 y 28 del proyecto de ley. Sin embargo, respecto a esas normas no hay un desarrollo particularizado de sus contenidos ni de los motivos que podrían provocar alguna duda de constitucionalidad. En consecuencia, respecto a estos numerales, la consulta resulta inevacuable.

2.- Minoría

a.- Razones diferentes del magistrado Castillo Víquez

Difiero de las razones que dan para declarar inevacuable la consulta de constitucionalidad facultativa, y en su lugar, al igual que en las otras dos, las declaro inevacuables con fundamento en los siguientes motivos. Este proyecto de ley viene por segunda vez a la Sala Constitucional en consulta de constitucionalidad facultativa. Si bien la Ley de la Jurisdicción Constitucional no regula el número de veces que un proyecto de ley puede ser consultado al Tribunal Constitucional, es lo cierto del caso de que la consulta de constitucionalidad facultativa -sea ordinaria o especial- tiene la característica de ser un proceso constitucional de naturaleza extraordinario, el cual le permite a la Sala Constitucional conocer de previo sobre la inconstitucionalidad de los vicios de procedimiento y de fondo que le indican los consultantes sobre un proyecto

de ley o un proyecto de un acuerdo legislativo -reformas e interpretaciones al Reglamento de la Asamblea Legislativa-, amén de que, de conformidad con el numeral 101 de ese cuerpo normativo, la opinión consultiva de la Sala Constitucional, la cual sólo es vinculante para la Asamblea cuando encuentra vicios de procedimiento, no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad *a posteriori.*

Por otra parte, si bien el control previo de constitucionalidad facultativo es un instrumento que se instituyó a favor de la oposición en el sistema político francés, en la década de los setenta, por el entonces presidente de la República Valéry Giscard d'Estaing (véase Ley Constitucional n.° 74-04 de 29 de octubre de 1974, Journal Oficial del 30 de octubre de 1974), es también lo cierto de que se han dado abusos en el uso de este proceso constitucional, lo que implicó que se eliminara en Alemania y España. En el segundo Estado, donde funcionó entre los años 1979 a 1985, a causa de la parálisis de la acción legislativa que puso en el peligro la eficacia de programa de gobierno, se optó por su supresión. Hoy en día el control previo solo está previsto en el caso del numeral 95, inciso 2, de la Constitución española del 27 de diciembre de 1978 -tratados internacionales- y para los proyectos o de las propuestas de reformas de los Estatutos de Autonomía, una vez aprobados por las Cortes Generales.

Pero no sólo se atenta contra la eficacia de la acción del gobierno cuando requiere de la aprobación de la ley, sino que, con el exceso de consultas de constitucionalidad facultativas sobre un mismo proyecto de ley, se "judicializa" la política. Tendencia que desde la óptica del Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) tiene un efecto pernicioso, toda vez que lesiona el principio de equilibrio entre los Poderes del Estado. Nótese que la consulta de constitucionalidad facultativa fue creada para plantear las dudas y objeciones de constitucionalidad bajo el prisma de la colaboración entre los Poderes del Estado; aspectos que se tienen claro una vez que el proyecto de ley ha sido aprobado en primer debate, de ahí que las dudas y las objeciones de constitucionalidad deban de plantearse de una sola vez y no de forma diferida en el tiempo, ya que, cuando se presenta esta segunda situación, necesariamente, se afecta el buen funcionamiento de la Cámara y, eventualmente, se utiliza la consulta de constitucionalidad facultativa no con el propósito de salvaguardar los principios de supremacía constitucional ni del valor normativo de la Constitución, sino para impedir que la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y reglamentarias, decida sobre un asunto que ya está para su votación definitiva. De esta

forma se desnaturaliza el control previo de constitucionalidad en su vertiente facultativa.

Confirma también nuestra postura, el hecho de que cuando se trata de la consulta de constitucionalidad preceptiva, y la Sala Constitucional señala un vicio, sea éste de procedimiento o de fondo, una vez que es subsanado por parte de la Cámara y aprobado el proyecto de ley nuevamente en primer debate, sea una reforma parcial a la Carta Fundamental, un tratado internacional o una reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el asunto no vuelve nuevamente a la Sala Constitucional en consulta de constitucionalidad preceptiva. Lo cual es lógico, toda vez que, en primer lugar, ya se cumplió con el mandato constitucional, sea de consultar a la Sala Constitucional, y, en segundo término, la responsabilidad de subsanar el vicio es un asunto que recae exclusivamente en la Asamblea Legislativa.

Es por estas razones y otras que se podrían esbozar, que la consulta de constitucionalidad facultativa sólo es admisible por una única vez y si reúne los requisitos que establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional, no así cuando se trata de la segunda, tercera, etc. consulta que se plantea en relación con un proyecto de ley. En estos supuestos, a mi modo de ver, el trámite de la consulta está precluido y, por consiguiente, la consulta resulta inadmisible y debe declararse inevacuable. De ahí que sea necesario volver a la postura que asumió la Sala Constitucional en el voto n.° 121-93, opinión consultiva con motivo de una segunda consulta de constitucionalidad facultativa sobre el "Proyecto de Ley General de Concesión de Obra Pública", expediente legislativo n.° 11.344, en la que, por unanimidad, señaló lo siguiente:

"II. evidentemente, la consulta de constitucionalidad muestra un importante caso de cooperación interorgánica, en este caso entre la Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional, cuya finalidad, en última instancia, es garantizar la supremacía del Derecho de la Constitución, pero, de modo mas (sic) inmediato y concreto, facilitar a la Asamblea Legislativa un juicio sobre la validez de las disposiciones que se propone dictar del procedimiento que sigue con este propósito. Obtener de la Sala este juicio no es solamente un medio para que en el proceso de producción de la Ley la Asamblea pueda alcanzar decisiones jurídicamente idóneas, aptas para satisfacer en gran medida, entre otros el principio de seguridad jurídica, es también aunque autoridad de la ley y la legitimación del órgano que la produce. En último efecto, del que podría decirse que tiene naturaleza política, quizás sea tan importarte como el primero –es decir, como el que se refiere a la idoneidad jurídica de las decisiones y a sus consecuencias-, y armoniza

perfectamente, tanto como aquel, con la finalidad ya mencionada de garantizar la supremacía del Derecho de la Constitución. De allí que la constitucionalidad de manera tal que en este instituto converjan todas estas funciones y finalidades; así, por ejemplo, la suma de requisitos formales que la consulta facultativa o no prescriptiva debe satisfacer, y, formularla, las reglas sobre el trámite de proyectos sometidos a consulta (significativamente, el segundo párrafo del artículo 100 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) y el plazo fijado a la Sala para que la absuelva. Todas estas disposiciones, y aquellas que la propia Asamblea se ha dado en el Capítulo XVIII de su Reglamento, indican a la Sala que la potestad permisiva a resolución, y el auxilio que en consecuencia está en posibilidad de brindar a la Asamblea, deben ejercerse extremando el cuidado de que la interpretación y aplicación de las normas legales que le sirven de fundamento coincidan escrupulosamente con el correcto sentido del novedoso instituto de la consulta de constitucionalidad. Esto significa, entre otras cosas, que la interpretación de las normas que regulan la consulta no prescriptiva, más allá de la simple literalidad, debe tener presente, por una parte, que el dictamen que la Sala motivo solo es vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado y no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas pueden ser impugnada por la vía de control de constitucionalidad; y por otra, debe ***evitar que la Sala involuntariamente cause innecesaria morosidad en los trámites legislativos, porque esto sería una injustificable intromisión en el ámbito de actuación reservado a los diputados y a la propia Asamblea; o que origine procedimientos realmente o teóricamente prolongados o interminables, con infracción de la normativa constitucional que asegura a la Asamblea potestades de autorregulación; o que simplemente se constituya en un instrumento de obstrucción técnica, y, por ende, de indirecta participación en los procesos políticos que naturalmente tienen lugar en el órgano legislativo.*** *Demás está decir que la interpretación de las normas que regulan su propia competencia corresponden exclusivamente a la Sala, por imperio de la ley (artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).*

III. como refieren correctamente los diputados que formulan la consulta, la Sala ya ejerció su potestad para absolver consultas de constitucionalidad en el caso del Proyecto de Ley General de Concesión de Obra Pública, que la Asamblea Legislativa tramita bajo el expediente N° 11344. En efecto, como resultado del ejercicio de esta potestad, se dictó la resolución de las doce horas del veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y dos, mediante la cual se dio la opinión solicitada separadamente por dos grupos de diputados (previa acumulación de ambas consultas autorizadas por la resolución de esta Sala de las

once horas cuarenta y cuatro minutos del veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y dos. Más tarde, por resolución de las quince horas cincuenta y cuatro minutos del nueve de diciembre de mil novecientos noventa y dos, la Sala denegó la solicitud de aclaración y adición que un grupo de diputados pidió con respecto a la primera de las resoluciones aquí citadas. Es de advertir, además, que la aclaración y adición denegadas coincide en lo esencial con la presente consulta en cuanto a la parte que en el único resultando de esta última está marcado "a) finalmente, la ***consulta que ahora se consulta se refiere, en lo sustantivo, a disposiciones del artículo 6 del Proyecto que ya estaban contenidas en el texto sometido en su oportunidad al conocimiento de esta Sala y sobre las cuales entonces se pidió su opinión.*** *Estas peculiaridades del caso concreto, aunado a lo ya expuesto en los anteriores considerandos, sobre el modo de ejercicio de la potestad de la Sala, fundamentan el criterio de esta Sala en el sentido de que la presente consulta debe rechazarse de plano"*. (Las negritas no corresponden al original).

Las razones que he esbozado también resultan aplicables al caso de la consulta de constitucionalidad facultativa especial, en la que se le da legitimación al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes, toda vez que, al igual que los (as) diputados (as), tienen un momento procesal para plantearla de conformidad con las reglas que establece el numeral 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. De ahí que tampoco es posible admitir una segunda consulta a uno de esos órganos, pues esto va contra del espíritu de este proceso constitucional de defensa de la Constitución, tal y como se ha explicado *supra.*

En consecuencia, con fundamento en todo lo expuesto, considero que las consultas de constitucionalidad acumuladas son inevacuables.

b.- Voto salvado de magistradas Garro Vargas y Picado Brenes

Redacta la magistrada Garro Vargas

Consideramos que la consulta formulada en el expediente **n.°21-025092-0007** es admisible, a tenor de lo dispuesto por el art. 96 inciso c) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC) que señala:

> *Artículo 96- Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos*

> *e iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades, en los siguientes supuestos: (…)*
>
> *c) Cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, si se tratare de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional.*

Dicha consulta fue planteada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia en ejecución del acuerdo adoptado por tal órgano colegiado en la sesión n.°51-2021 del 30 de noviembre 2021, artículo IV, al estimarse –según se argumenta en la consulta– que el proyecto de ley cuestionado, por su contenido o efectos, afecta los principios y normas relacionadas con su competencia constitucional. Asimismo, el proyecto fue aprobado en primer debate, en concordancia con lo dispuesto en el art. 98 del citado cuerpo normativo que, en lo conducente, dice:

> *Artículo 98- Cuando se trate de reformas constitucionales, la consulta deberá hacerse después de su aprobación en primer debate, en primera legislatura, y antes de la definitiva. Cuando se trate de otros proyectos o actos legislativos sujetos al trámite de emisión de las leyes deberá interponerse después de aprobados en primer debate y antes de serlo en tercero.*
>
> *No obstante, cuando la Asamblea Legislativa tuviere un plazo constitucional o reglamentario para votar el proyecto, la consulta deberá hacerse con la anticipación debida y el proyecto se votará aunque no se haya recibido el criterio de la Sala.*
>
> *En los demás supuestos, la consulta deberá plantearse antes de la aprobación definitiva.*

Además, si bien anteriormente admitimos y evacuamos la consulta de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia, correspondiente al expediente **n°21-012714-0007-CO**, estimamos procedente conocer por el fondo esta nueva consulta institucional, al advertir que el proyecto de ley ha sufrido modificaciones sustanciales que ameritan una nueva opinión consultiva.

Por lo demás, conviene reiterar lo dicho en minoría en la anterior opinión consultiva, en el sentido de que no corresponde aplicar a las consultas institucionales (previstas en el art. 96 inciso c), ch) de la LJC) las limitaciones que fueron impuestas pretorianamente por la Sala Constitucional a las consultas facultativas legislativas (previstas en el art 96 inciso b) de la LJC). Al respecto, conjuntamente señalamos lo siguiente:

> *"[L]o consultado se refiere a aspectos del proyecto, relacionados con las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia. Resulta relevante ahondar en la importancia de este tipo de consultas para el Derecho de la Constitución. Mediante el control previo de constitucionalidad, el legislador ha permitido a varios órganos -relevantes para nuestro sistema democrático- el poder plantear la consulta y con ello evitar que proyectos viciados constitucionalmente por el fondo o la forma integren el ordenamiento positivo. Entonces, además de los diputados, el legislador habilitó a los siguientes órganos para que presentaran consultas en las que la Sala ejerciera el control previo: la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes. En el caso concreto de la Corte Suprema de Justicia se entiende que la consulta se puede hacer sobre proyectos de ley o mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos se estimare como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional. Nótese que se trata de otorgarle a uno de los Poderes de la República, la posibilidad de evitar que un proyecto de ley se apruebe, en contra de lo que consideran son sus competencias constitucionales.*
>
> *(…)*
>
> *<u>En primer lugar</u>, establecer la fecha en la que se tiene por recibido el expediente legislativo como una limitante para recibir consultas legislativas nuevas, se determinó así por jurisprudencia y debido a la situación práctica indicada con los diputados, por lo que no resulta aplicable a otros supuestos que no tienen relación con consultas legislativas planteadas por diputados. Nótese que una cosa es la fecha de inicio del plazo del mes para resolver y otra la caducidad de la facultad de presentar nuevas consultas. La fecha de inicio del plazo del mes puede ser, desde el momento en que se recibe el expediente legislativo, pero también, en otros casos, desde la fecha de resolución de la Sala sobre la acumulación o desde la fecha de recibido de una prueba para mejor resolver que se ha ordenado. Ciertamente por*

jurisprudencia esta Sala ha señalado el momento a partir del cual corre el plazo del mes que tiene para resolver la consulta, pero ello lo ha hecho, como se ha dicho, con ocasión de la situación particular que se venía presentando con las consultas presentadas por diputados. Así, por ejemplo, se procedió cuando se dijo lo siguiente en el voto n°2007-009469:

> *"… esta Sala debe señalar que no resulta admisible la gestión que corre agregada a folio 841 del expediente, mediante la cual las y los diputados consultantes* ***pretenden ampliar los argumentos de la consulta a otros aspectos no consultados en su escrito inicial****. Lo anterior, no sólo por la inexistencia de una norma legal que los faculte para realizar dicha ampliación, sino además, porque el plazo de un mes con el que cuenta este Tribunal para pronunciarse, se haría imposible de cumplir si se permitiera que en cualquier momento se presenten nuevos argumentos o aspectos a evacuar. Nótese que los consultantes no acuden por aspectos sobrevinientes acaecidos con posterioridad a la presentación del documento inicial, sino que pretenden que la Sala valore nuevos argumentos que no presentaron inicialmente, lo cual* ***es improcedente*** *por las razones indicadas."*

<u>En segundo lugar</u>, no se puede hacer depender de un acto del Presidente de la Asamblea Legislativa (fecha en que envía copia del expediente legislativo a la Sala Constitucional) el plazo máximo en que otro Poder de la República, como lo es el Poder Judicial, pueda hacer uso de esta facultad legal de presentar por sí mismo una consulta facultativa de constitucionalidad. Nótese que muy fácilmente, si se admitiera tal argumento, un Poder de la República (Asamblea Legislativa) le estaría impidiendo a otro (Poder Judicial) plantear este control previo de constitucionalidad, y la facultad legal otorgada al Poder Judicial se haría nugatoria en la práctica. Ello en el eventual caso en que, planteada la consulta legislativa en una fecha determinada, en ese mismo acto la Asamblea Legislativa presente copia certificada del expediente legislativo. Por lo demás, no pasa inadvertido a esta minoría lo que podría ocurrir en la realidad en cuanto al tiempo que se necesita para redactar una consulta, pues, desde que el proyecto es votado en primer debate hasta que la Comisión de Redacción lo tiene listo para el público pueden pasar varios días, haciendo dificultoso el acceso inmediato al texto, tal cual quedó aprobado, y con ello, se retrasaría la consulta que cualquier otro órgano habilitado quisiera plantear, pues para hacerlo se debe tener a la vista el texto tal cual fue aprobado. Además, nótese que, la resolución que hace la Presidencia de la

Sala Constitucional, cuando tiene por recibida una consulta, se notifica únicamente a la Asamblea Legislativa, no así a los otros órganos habilitados por la Ley de la Jurisdicción Constitucional para poder plantear consultas por ellos mismos. Entonces, no hay una comunicación formal hacia estos otros órganos sobre el recibido de la consulta presentada.

En tercer lugar, al tratarse de una consulta, cuyo sujeto legitimado es un órgano de composición compleja, como lo es la Corte Suprema de Justicia, se comprende que, la decisión de acudir en consulta a la Sala Constitucional requiere de su trámite interno, que va desde la discusión en Corte Plena hasta la aprobación del acuerdo respectivo, la redacción, la firma y la presentación de la consulta. Todo este conjunto de actos requiere de tiempo, y no es posible apresurar a la Corte para que lo haga antes del envío del expediente legislativo. Nótese que, el único plazo máximo que el legislador ha dispuesto es que la consulta se haga antes de la aprobación definitiva del proyecto en cuestión, tal como dispone el último párrafo del art.98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional ("En los demás supuestos, la consulta deberá plantearse antes de la aprobación definitiva."). No podría ahora, esta Sala actuar contra tal disposición legal para negar la admisibilidad de la consulta realizada por la Corte.

En cuarto lugar, en este caso se denota que, ciertamente, la consulta se hizo el 01 de julio del 2021, luego de aprobado el proyecto en primer debate (el 17 de junio del 2021) y antes de su aprobación definitiva. Además, al haberse acumulado mediante resolución 2021-015240 del 02 de julio del 2021, el mismo día en que se acumularon las otras consultas presentadas por los diputados, el plazo de "un mes" que tiene la Sala para resolver, se corre a la fecha de estas resoluciones de acumulación. Por lo tanto, el hecho de que se admita esta consulta de la Corte Suprema de Justicia, en nada mueve el inicio del plazo del mes para resolver, cual es, el 02 de julio del 2021. Es decir, la consulta de la Corte en este caso no retrasa el plazo con el que cuenta esta Sala para resolver la consulta. No resultando válido que esta Sala sí admita correr el plazo de inicio del mes para que corra a partir del 02 de julio del 2021 y no desde la fecha de recibido del expediente, pero aun así mantenga esta última fecha para limitar la presentación de la consulta realizada por la Corte Suprema de Justicia.

En quinto lugar, en el mismo sentido que se dio en el precedente resuelto mediante voto n°2016-018351 de las 11:15 horas del 14 de diciembre del 2016, se tuvo por

admitida la consulta facultativa realizada por la Defensoría de los Habitantes (presentada en fecha 14 de noviembre del 2016), aún después de la fecha de recibido del expediente legislativo (aportado el 04 de noviembre del 2016). Situación que no debería ser distinta a la actual, en cuanto a admitir la consulta de la Corte Suprema de Justicia, aún luego de recibido el expediente legislativo.

En sexto lugar, en esta materia y cuando hay un vacío legal, debe imperar una interpretación a favor de la posibilidad de control, no excesivamente formalista, ni restrictiva, ello en atención al principio de supremacía constitucional. Tal como lo ha dicho esta Sala en un caso anterior donde había una laguna legal sobre la admisibilidad de las consultas legislativas:

> *"**Ante la laguna normativa sobre la admisibilidad de la consulta** (…), este Tribunal Constitucional en aras de los principios de la supremacía constitucional contenido en los artículos 10 de la Constitución Política y 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de la eficacia directa e inmediata de la Constitución, de acuerdo con el cual no es necesario el desarrollo legislativo de los principios, valores y preceptos constitucionales, de la vinculación más fuerte de los derechos fundamentales, de la plenitud hermética del ordenamiento jurídico y de la seguridad, opta por admitirlas para que sean evacuadas en los extremos que más adelante serán determinados. La jurisdicción constitucional debe ser **reflejo de la textura abierta y flexible del Derecho de la Constitución y su interpretación debe ser espiritual y no formal**. Sobre el particular, el artículo 14 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone que "(…) A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios del Derecho Constitucional, así como los del Derecho Público y Procesal generales (…)". Es claro que (…) **No podría interpretarse de manera restrictiva esta competencia, tomando en consideración el principio de supremacía constitucional**. Por lo anterior, este Tribunal estimó procedente dar curso a las consultas de constitucionalidad presentadas, por cuanto **ante la existencia del vacío legal, debe interpretarse en favor de la posibilidad de control**…" (ver voto n°2007-009469)".*

Adicionalmente, la magistrada Garro Vargas en su nota separada consignó estas razones adicionales:

> *"Además de lo referido en el voto salvado suscrito en conjunto con la magistrada Picado Brenes, estimé oportuno realizar una nota adicional para completar mis*

ideas en relación con la admisibilidad de la consulta de constitucionalidad formulada por la Corte Suprema de Justicia.

En primer lugar, como manifesté en la nota de la opinión consultiva n.°2020-013837, en nuestro diseño normativo el proceso de formación de las leyes está sometido al control de constitucionalidad, ejercido a través de la Sala Constitucional. Este sistema de control puede ser a priori o a posteriori. En ambos supuestos, y con sus específicas regulaciones, es obligación de este Tribunal examinar —si así se le somete a su consideración— la propuesta normativa y el procedimiento legislativo, con el fin de cotejarlo con las normas, principios y valores que conforman el Derecho de la Constitución. En el control de constitucionalidad a priori le corresponde a la Sala Constitucional fiscalizar y "conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley". Todo lo anterior, como una manifestación del principio de la supremacía constitucional que está consagrado en el art. 10 inciso b) de la Constitución Política y en los arts. 96 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC). Esta forma de control de constitucionalidad, igualmente de fuerte y válida que el control a posteriori, tiene una finalidad objetiva o abstracta, pero además preventiva y precautoria. Su propósito es evitar que proyectos de ley que contengan algún vicio de constitucionalidad formen parte del ordenamiento jurídico. En efecto, el propósito de las consultas de constitucionalidad no es otro que hacer valer la "supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica" (art. 1° de la LJC).

Una vez reconocida la importancia de este tipo de procesos, se hace necesario distinguir que las consultas de constitucionalidad a priori pueden ser legislativas preceptivas —sobre proyectos de reforma constitucional o de aprobación de convenios o tratados internacionales— o facultativas —cualquier otro proyecto de ley—. En este segundo caso, pueden participar del control de constitucionalidad otros órganos constitucionales o de configuración legal que tienen una legitimación institucional u orgánica para consultar "proyectos de ley o mociones concretas incorporados a ellos en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas

relativos a su respectiva competencia constitucional" (art. 96 inciso c) de la LJC). Es un recurso excepcionalísimo —pues en la historia de la Sala Constitucional prácticamente no hay antecedentes de su utilización— que procura permitir que estos órganos constitucionales, que son vitales en la configuración del Estado de Derecho, tengan la legitimación para velar precisamente por las competencias y atribuciones esenciales reconocidas de manera exclusiva y excluyente. Debe hacerse énfasis justamente en que el reconocimiento de esta legitimación deriva de la defensa de su respectiva competencia constitucional, de modo que es un instrumento inspirado en el propio principio de separación de funciones derivado del art. 9 constitucional, que se debe interpretar conjuntamente con las disposiciones que reconocen las funciones de gobierno y de administración judicial a la Corte Suprema de Justicia (arts. 152, 153 y 156 constitucionales), con las que recogen las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones en lo relativo a la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (art. 99 ídem) y con la que se refieren a la supervisión y vigilancia de la Hacienda Pública en el caso de la Contraloría General de la República (CGR) (art. 183 ídem).

Ahora bien, en relación con los requisitos para su presentación, es preciso destacar que la LJC no distingue y en su art. 98 estipula que deberá ser planteada "después de aprobados (los proyectos de ley) en primer debate y antes de serlo en tercero" y su art. 101 ordena, igualmente para todas las consultas, que la Sala la evacuará dentro del mes siguiente a su recibo. ***Es decir, los requisitos son los mismos para todos los supuestos examinados, sin que dichos plazos o exigencias dependan unos de otros. Por lo que no resulta admisible que este Tribunal distinga donde la ley no lo hace, y esto se estaría produciendo si se afirma que se trata de un plazo común. De este modo, si se considera que existe una omisión normativa, porque no se contempla los casos en que se presenten simultáneamente varias consultas —las legislativas facultativas y las orgánicas—, dicha laguna no puede ser suplida en detrimento de las prerrogativas dadas a los órganos supra citados para la defensa de sus respectivas competencias constitucionales y, concomitantemente, en perjuicio de la prerrogativa confiada a este Tribunal de velar por la supremacía de las normas y principios constitucionales.*** *Igualmente, estimo que la interpretación y los límites para la admisión de este tipo de consultas no pueden ser tan severos que condicionen a un poder de la república y a un órgano que tienen rango de tal, o a un órgano constitucional como lo es la CGR.* ***Por lo tanto, ante la situación fáctica bajo examen, no comparto la técnica***

empleada en el sentido de que, para llenar el vacío, se recurriera a una interpretación respecto de límites y requisitos que fueron establecidos para las consultas legislativas facultativas y extrapolarla a las consultas orgánicas, que son tan excepcionales en la labor de esta Sala Constitucional.

En este caso la mayoría indica que "la Sala Constitucional ha establecido como momento de inicio del plazo el recibido del expediente legislativo o la acumulación; a partir de esos momentos no es posible admitir nuevas consultas, sean de los (as) diputados (as) o de otros órganos externos al Parlamento". ***Tal afirmación es imprecisa, pues la Sala ha establecido dicho plazo o tope a la propia Asamblea Legislativa, órgano encargado de remitir la copia certificada del expediente legislativo, no así a otros órganos de la República que no tendrían por qué verse supeditados a un límite que fue pensado para el Parlamento****. Como se sabe, debido a una conocida y larga práctica de presentar varias consultas legislativas sobre determinados proyectos de ley, esta Sala estableció ese límite con la finalidad de restringir la presentación continua de múltiples consultas que podrían entorpecer tanto el trámite parlamentario como la propia competencia consultiva encomendada a este Tribunal.* ***Nuevamente, si bien se trata de una "jurisprudencia reiterada" —tal y como lo apunta la mayoría de la Sala— ha sido una línea jurisprudencial aplicada a los legisladores y no a otros órganos facultados legalmente para formular las consultas legislativas de constitucionalidad en defensa de sus competencias constitucionales".*** (El destacado no corresponde al original)

En el *sub lite*, consideramos que no corresponde en una etapa de admisibilidad realizar conclusiones que pueden construirse solamente a partir de un pausado examen de fondo de los agravios planteados y de la nueva versión de la normativa sometida a consulta, la cual, desde nuestra perspectiva ciertamente contiene cambios sustanciales tal y como se examinará en el voto salvado (*infra,* considerando VII). Un ejemplo de tales cambios es la supresión de una necesaria relación de coordinación entre el Poder Judicial y el MIDEPLAN, cuando tal coordinación sea atinente a los servidores del Poder Judicial cuyos jerarcas hayan determinado que deben estar sujetos al régimen de la rectoría de dicho Ministerio.

B.- Consulta legislativa facultativa. Exp. n.°21-025198-0007-CO

1.- Sobre aspectos evacuables

a.- Mayoría. Redacta magistrado Rueda Leal

En el voto interlocutorio n.º 2021-027974 de las 9:25 horas de 14 de diciembre de 2021, la Sala dispuso admitir y acumular a este expediente (21-025092-0007-CO) la consulta facultativa de constitucionalidad tramitada originalmente en el expediente n.º 21-025198-0007-CO:

> *"I.- De previo.- Vista la solicitud planteada por la diputada Salas Duarte, se le admite como parte consultante en este proceso. Así las cosas, esta consulta se admite por haber sido suscrita por 15 diputados y diputadas, y ser planteada luego de la aprobación en primer debate del proyecto legislativo el 7 de noviembre de 2021, en la sesión ordinaria n.º 74 del Plenario Legislativo.* ***Asimismo, se advierte que, aun cuando este proyecto de ley había sido consultado previamente a este Tribunal, y evacuada la misma por sentencia n.º 2021-17098; lo cierto es que procede la admisión de esta nueva consulta de constitucionalidad, al haber sido el proyecto de ley n.º 21.336 objeto de modificaciones sustanciales, que resultan posteriores al pronunciamiento previo, y que, en criterio de los y las diputadas consultantes, podrían constituir nuevos vicios de procedimiento****."(*Lo destacado no corresponde al original).

Al respecto, aun cuando se dispuso la admisibilidad de la consulta tramitada en el expediente n.º 21-025198-0007-CO, esto fue a los efectos de acumularla a este expediente (n.º 21-025092-0007-CO), luego que se verificaran los aspectos formales relativos a la votación en primer debate y la cantidad de personas legisladoras firmantes. Nótese que en ese momento no se efectuó algún análisis del contenido de las consultas y las normas del proyecto. Ahora, tal y como se ha resuelto en otras consultas legislativas, el hecho de que se satisfagan tales requisitos formales no impide que, luego, alguno de sus extremos sea declarado inevacuable (ver dictamen n.º 2021027601 de las 12:15 horas de 8 de diciembre de 2021).

En el *sub examine*, conforme la tesitura expuesta a lo largo del *sub iudice*, cuando este Tribunal ha emitido un dictamen sobre un proyecto ley con motivo de una consulta de constitucionalidad facultativa, es improcedente, por la vía de una nueva consulta, volver a revisar tanto los cambios que directa o indirectamente deriven del criterio ya vertido,

así como elementos incorporados al proyecto de ley que no sea absolutamente nuevos. Lo anterior no obsta para que se aplique un control de constitucionalidad posterior a través de los procesos contemplados en la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En consecuencia, se analizará de forma individual si los extremos aquí consultados constituyen o no aspectos novedosos a fin de definir cuáles se pueden evacuar por esta vía procesal

i)- Sobre la aducida inconstitucionalidad del trámite de primer debate por la supuesta infracción al artículo 97 de la Constitución Política

Aspectos consultados: Las personas legisladoras consultantes consideran que, a la luz del ordinal 97 de la Constitución Política, la noción de materia electoral incluye la legislación que regula la organización y el funcionamiento del organismo electoral. Señalan que el proyecto de ley norma aspectos de empleo público atinentes al TSE, lo cual, desde su perspectiva, es materia electoral, por lo que se debe aplicar tal disposición, que reza así:

> *"Art. 97. Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo."*

Las diputadas y los diputados consultantes estiman que como el Tribunal Supremo de Elecciones, mediante el oficio n.º TSE 2800 2021 de 22 de noviembre de 2021, se manifestó en desacuerdo con el proyecto de ley, resulta inconstitucional el trámite de primer debate en la sesión ordinaria n.º 74 de 7 de diciembre de 2021 por haberse votado dentro del plazo de imposibilidad previsto en la norma constitucional (seis meses antes de la celebración de una elección popular).

Al respecto, se aprecia que este extremo sí resulta novedoso a los efectos del *sub lite*, toda vez que tanto la restricción temporal contemplada en el ordinal 97 de la Carta Magna (seis meses antes y cuatro después de una elección popular) como el citado oficio n.º TSE 2800 2021, en el que se plasma la oposición del TSE al proyecto con base

en esa norma, son posteriores al primer dictamen emitido por la Sala (n.º 2021017098 de las 23:15 horas del 31 de julio de 2021) y del todo no fueron abordados en esa oportunidad. Ergo, este aspecto se declara admisible.

ii) Sobre la alegada transgresión al principio de publicidad y a los derechos de enmienda y participación democrática en el trámite del proyecto de ley con posterioridad al dictamen n.º 2021017098

Aspectos consultados: Las personas legisladoras consultantes, en relación con el principio de publicidad, sostienen que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad sesionó en dos ocasiones de forma extraordinaria de previo a emitir el dictamen requerido por el Plenario. En la segunda sesión se aprobó por mayoría (cuatro votos a favor y uno en contra) la moción de fondo n.º 2-03 presentada la noche anterior a la misma sesión, a fin de recomendar que se acogiera un nuevo texto sobre el proyecto de ley 21.336. El diputado Muñoz Fonseca apeló la sesión extraordinaria n.º 2, en cuanto a la decisión de la presidencia de la comisión que admitió la moción que contenía una recomendación al Plenario Legislativo. Ese legislador consideró que la moción debía declararse inadmisible, porque su contenido sobrepasaba las facultades de la comisión; sin embargo, la impugnación fue rechazada por la mayoría (cuatro votos en contra y uno a favor). Añade que con cuatro votos a favor y uno en contra se aprobó dispensar de lectura la moción que contenía la recomendación al Plenario Legislativo. En concreto se objeta, que esa moción no fue subida al sitio web de la Asamblea Legislativa sino hasta el 19 de octubre de 2021 a las 19:18 horas, mientras que la sesión se celebró el 20 de octubre a partir de las 9:00 horas; aproximadamente transcurrieron catorce horas entre la publicación y la votación sin lectura de la moción). Refieren que el citado diputado dejó constando en actas su disconformidad ante una posible violación al principio de publicidad, al ser prácticamente imposible que a lo interno de la comisión de la Asamblea Legislativa y de la ciudadanía en general se tuviera conocimiento del contenido de una moción, que ni siquiera fue leída.

En adición, las personas legisladoras consultantes, en cuanto a los derechos de enmienda y participación democrática, señalan que la comisión rindió dos informes afirmativos: uno de mayoría con la recomendación del texto sustitutivo y otro de minoría que recomendó pasar el proyecto a la comisión dictaminadora, o bien, que el Plenario se convirtiera en comisión general. Acotan que el Plenario Legislativo, con el voto de 32 personas diputadas, aprobó el informe de mayoría de la Comisión

Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad en la sesión ordinaria de 8 de noviembre de 2021. Refieren que los diputados Pablo Abarca y Walter Muñoz, en esa sesión del Plenario Legislativo, externaron sus objeciones sobre la forma en que se procedería, lo cual constituiría una violación al derecho de enmienda. Refieren que respecto de las recomendaciones emitidas por la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad fue imposible plantear mociones, por lo que se limitó el ejercicio de enmienda y participación democrática de las legisladoras y los legisladores. Mencionan que esa comisión solo tiene competencia para pronunciarse sobre las inconstitucionalidades declaradas por la Sala, acogiendo las propuestas o desistiendo de ellas cuando comprometen la constitucionalidad de las normas, pero no está facultada para introducir modificaciones no consultadas a la Sala o sobre los que no se ha pronunciado. Exponen que, si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, luego de analizar la resolución n.º 2021-17098, llegó a la conclusión de que había otras disposiciones inconstitucionales sobre las que este Tribunal no se había pronunciado, o bien, inconstitucionalidades indirectas, lo correspondiente era proponer al Plenario Legislativo que se convirtiera en Comisión General, o bien, que remitiera el expediente a la comisión dictaminadora, para que en ejercicio de los derechos de participación democrática y enmienda se introdujeran las modificaciones necesarias, pero no hacerlo directamente, sin dar oportunidad a que otras diputadas u otros diputados pudieran manifestar su voluntad en cuanto a tales modificaciones e incidir con sus propuestas. Refieren que, una vez aprobado el informe por el Plenario Legislativo, el proyecto de ley n.º 21.336 pasó a ocupar el primer lugar de los primeros debates, sin que hubiera posibilidad de presentar mociones de fondo de acuerdo con el numeral 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, pues para ello se requiere que el Plenario Legislativo se convierta en comisión general. Indican que lo anterior no constituiría un problema si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se hubiera mantenido dentro de sus competencias reglamentarias y se hubiera limitado a proponer únicamente los cambios necesarios, en relación con las inconstitucionalidades advertidas en la opinión consultiva n.º 20210017098 de las 23:15 horas del 31 de julio de 20201. Arguyen que, al proponer modificaciones a disposiciones que van más allá de lo resuelto por la Sala, las personas legisladoras no tuvieron oportunidad de incidir en ellas, lo que limitó su derecho de enmienda. Advierten que otra posibilidad que tenía la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, después de estudiar lo resuelto por este Tribunal, era recomendar al Plenario Legislativo que devolviera, vía artículo 154 *eiusdem*, el proyecto de ley a la comisión dictaminadora, a fin de que en esta se presentaran las mociones de fondo que se consideraran pertinentes, lo cual a las

personas legisladoras les hubiera permitido formular propuestas y garantizar su participación, en atención a sus derechos de enmienda y participación democrática.

Análisis de la Sala Constitucional: Los planteamientos de las personas legisladoras sobre una posible lesión al principio de publicidad y a los derechos de enmienda y participación democrática en los términos señalados *supra*, constituyen hechos novedosos, ya que son posteriores a la resolución de la Sala n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 y se refieren propiamente a la tramitación que se le dio al proyecto de ley luego de ese dictamen. En consecuencia, estos extremos son admisibles.

b.- Minoría

i) Razones adicionales de las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes

Redacta la magistrada Garro Vargas

En voto interlocutorio **n.°2021-027974** de las 09:25 del 14 de diciembre de 2021 (*Sala Constitucional integrada por los magistrados Rueda L., Salazar A., Araya G., Garro V., Esquivel R., Salazar M., Chacón J.*) el Pleno de la Sala Constitucional dispuso admitir y acumular a este expediente la consulta facultativa de constitucionalidad planteada y tramitada originalmente en el expediente n.°21-025198-0007-CO. En relación con la admisibilidad de la consulta facultativa de constitucionalidad interpuesta por varios legisladores, la Sala resolvió lo siguiente:

> *"I.- De previo.- Vista la solicitud planteada por la diputada Salas Duarte, se le admite como parte consultante en este proceso. Así las cosas, esta consulta se admite por haber sido suscrita por 15 diputados y diputadas, y ser planteada luego de la aprobación en primer debate del proyecto legislativo el 7 de noviembre de 2021, en la sesión ordinaria n.° 74 del Plenario Legislativo.* ***Asimismo, se advierte que, aun cuando este proyecto de ley había sido consultado previamente a este Tribunal, y evacuada la misma por sentencia n.° 2021-17098; lo cierto es que procede la admisión de esta nueva consulta de constitucionalidad, al haber sido el proyecto de ley n.° 21.336 objeto de modificaciones sustanciales, que resultan posteriores al pronunciamiento previo, y que, en criterio de los y las diputadas consultantes, podrían constituir***

> ***nuevos vicios de procedimiento****".*(Lo destacado no corresponde al original).

De conformidad con dicha resolución y al constatarse que ciertamente hubo modificaciones sustanciales en el proyecto de ley originalmente consultado a esta Sala, procede admitir esta nueva consulta legislativa facultativa de constitucionalidad y resolverla por el fondo (ver, al respecto, lo considerado por esta Sala en la opinión consultiva n.°2011-014965 con la *Sala integrada por los magistrados Calzada M., Jinesta L., Cruz C., Castillo V., Rueda L., Salazar C., Hernández G. con razones diferentes de los magistrados Castillo, Rueda y Gutiérrez y el voto salvado de los magistrados Calzada M., y Cruz C*.).

Además, en atención a lo resuelto en el voto interlocutorio n.°2021-027974 citado cabe advertir que resulta contrario al principio de seguridad jurídica admitir una consulta legislativa y luego declararla inevacuable. Más todavía cuando para hacer esto último se hacen consideraciones que corresponden a un análisis de fondo y no de admisibilidad. En ese sentido, al acusarse y constatarse que hubo cambios sustanciales en el texto del proyecto de ley, siguiendo los precedentes de este propio Tribunal, lo que procede es admitir la consulta y, con posterioridad, examinar por el fondo los agravios planteados. En efecto, en el proyecto que ahora se somete a consulta hay evidentes cambios que no son banales, menores: unos se refieren a su ámbito subjetivo, es decir, a establecer quiénes estarían sujetos a esta norma; otros aluden a las competencias de MIDEPLAN y de la DGSC; algunos más a la adición de una denominada salvaguarda en la que se incluye a la Asamblea Legislativa y a la supresión de algunas competencias respecto a otros órganos como las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas y órganos adscritos. Asunto distinto es si tales modificaciones se derivan inequívocamente de lo dicho por la Sala Constitucional. Como se verá el considerando VII.B (que recoge nuestra posición sobre los aspectos que sí evacuamos y ahora la mayoría no admite para ser analizados) en algunos casos podría decirse que sí y en otros cabría negarlo con razones muy fuertes. Pero es propio del análisis de fondo determinar la validez de los diversos argumentos para concluir si las modificaciones que no estaban indicadas en el dictamen n.°2021-017098 están o no legítimamente introducidas en la nueva versión del proyecto de ley sometido ahora a consulta. Es más, se puede observar en la argumentación de la mayoría un esfuerzo por sostener que tales modificaciones no son novedosas, aduciendo que se derivan de lo indicado en el dictamen n.°2021-017098, lo que pone de manifiesto que la mayoría incurre en un error lógico procesal, al mezclar los planos argumentativos: el propio de la fase de

admisibilidad con el propio del análisis por el fondo de los cuestionamientos presentados en la consulta.

En la presente consulta esto es particularmente importante, porque los vicios que se plantean son de procedimiento (sobre los que el pronunciamiento de la Sala sería vinculante a tenor del art. 101 de la LJC), en fases posteriores a la anterior consulta. De hecho, lo relativo a la aducida extralimitación de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas Constitucionalidad no está planteado como un vicio de fondo, sino como una violación a las potestades de dicha comisión.

Por otro lado, es verdad que la utilización del mecanismo de las consultas legislativas y las institucionales no debe impedir el pronunciamiento de las mayorías en el Parlamento y, mucho menos, instrumentalizar a la Sala Constitucional, pero mal haría este Tribunal si limitase *ad portas* la posibilidad de una segunda consulta de constitucionalidad sobre un mismo proyecto de ley, pues esto supondría introducir una limitación que no está prevista en la Constitución ni en la LJC. Naturalmente, tampoco se trata de llevar esto *ad infinitum* ni al absurdo, admitiendo sin examen alguno todas las consultas que sobre un proyecto se hagan. Justamente para evitar tal instrumentalización, la Sala posee la competencia (art. 7 de la LJC) de establecer –sobre la base de principios lógicos y justos– los criterios de admisibilidad que no se aparten del plexo normativo que la rigen (la Constitución y la LJC) sino que reflejen su espíritu. En ese sentido, nuestra posición no es que toda segunda consulta *per se* debe ser admitida.

Además, si se admitiera el rechazo *ad portas* de toda segunda consulta, la instrumentalización de este mecanismo se podría dar de otro modo: las consultas se podrían interponer con la finalidad de impedir que el hacer de la mencionada Comisión y del Plenario estén fuera del alcance del control preventivo.

ii) Nota de la Magistrada Picado Brenes

He considerado suscribir esta nota para dejar constando mi posición particular sobre la admisibilidad de las consultas legislativas facultativas, particularmente en este caso, a la que se le asignó el expediente n.º 21-025198-0007-CO.

Considero que la Jurisdicción Constitucional debe partir de una posición amplia en cuanto a la admisibilidad de las consultas facultativas, pues se trata en todo caso, de evidenciar vicios de constitucionalidad, antes de que las normas se conviertan en leyes

de la República. En este sentido, se debe posibilitar el conocimiento de segundas consultas sobre un mismo proyecto de ley, particularmente en aquellos casos en que los temas consultados resulten de relevancia constitucional o con cambios significativos. Ello aunque se trate de temas que se consideren no novedosos o que se hayan planteado ya en la primera consulta.

Nótese que resultaría muy gravoso tomar como único elemento de admisibilidad de las consultas, el hecho de que se planteen temas "novedosos", pues ello implicaría cerrar las puertas al conocimiento de una segunda consulta y dejar por fuera la posibilidad de que la Sala Constitucional se pronuncie sobre temas de relevancia constitucional. Así por ejemplo, en este caso, ciertamente esta segunda consulta sobre el proyecto de ley en cuestión contenía aspectos y temáticas ya tratados, no obstante, debido a los cambios legislativos que sufrió el proyecto y a que se consulta sobre la violación de principios básicos de nuestro Estado de Derecho, resulta de gran interés, desde el punto de vista constitucional, que esta Sala se volviera a pronunciar, examinando la constitucionalidad de las nuevas normas y los cambios significativos que sufrieron.

Por lo anterior, considero que procede evacuar las segundas consultas facultativas que se presenten, aún cuando se trate del conocimiento de temas ya planteados -y por lo tanto que se consideren repetitivos o no novedosos-, en el entendido de que tales temas resulten de relevancia constitucional o con cambios significativos, y por lo tanto, se requiera que la Sala se pronuncie sobre las normas, conforme a los cambios acaecidos.

iii) Razones diferentes y voto salvado del magistrado Castillo Víquez

Difiero de las razones que dan para declarar inevacuable la consulta de constitucionalidad facultativa, y en su lugar, al igual que en las otras dos, las declaro inevacuables con fundamento en los siguientes motivos. Este proyecto de ley viene por segunda vez a la Sala Constitucional en consulta de constitucionalidad facultativa. Si bien la Ley de la Jurisdicción Constitucional no regula el número de veces que un proyecto de ley puede ser consultado al Tribunal Constitucional, es lo cierto del caso de que la consulta de constitucionalidad facultativa -sea ordinaria o especial- tiene la característica de ser un proceso constitucional de naturaleza extraordinario, el cual le permite a la Sala Constitucional conocer de previo sobre la inconstitucionalidad de los vicios de procedimiento y de fondo que le indican los consultantes sobre un proyecto de ley o un proyecto de un acuerdo legislativo -reformas e interpretaciones al Reglamento de la Asamblea Legislativa-, amén de que, de conformidad con el numeral 101 de ese cuerpo normativo, la opinión consultiva de la Sala Constitucional, la cual sólo

es vinculante para la Asamblea cuando encuentra vicios de procedimiento, no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad *a posteriori.*

Por otra parte, si bien el control previo de constitucionalidad facultativo es un instrumento que se instituyó a favor de la oposición en el sistema político francés, en la década de los setenta, por el entonces presidente de la República Valéry Giscard d'Estaing (véase Ley Constitucional n.° 74-04 de 29 de octubre de 1974, Journal Oficial del 30 de octubre de 1974), es también lo cierto de que se han dado abusos en el uso de este proceso constitucional, lo que implicó que se eliminara en Alemania y España. En el segundo Estado, donde funcionó entre los años 1979 a 1985, a causa de la parálisis de la acción legislativa que puso en el peligro la eficacia de programa de gobierno, se optó por su supresión. Hoy en día el control previo solo está previsto en el caso del numeral 95, inciso 2, de la Constitución española del 27 de diciembre de 1978 -tratados internacionales- y para los proyectos o de las propuestas de reformas de los Estatutos de Autonomía, una vez aprobados por las Cortes Generales.

Pero no sólo se atenta contra la eficacia de la acción del gobierno cuando requiere de la aprobación de la ley, sino que, con el exceso de consultas de constitucionalidad facultativas sobre un mismo proyecto de ley, se "judicializa" la política. Tendencia que desde la óptica del Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) tiene un efecto pernicioso, toda vez que lesiona el principio de equilibrio entre los Poderes del Estado. Nótese que la consulta de constitucionalidad facultativa fue creada para plantear las dudas y objeciones de constitucionalidad bajo el prisma de la colaboración entre los Poderes del Estado; aspectos que se tienen claro una vez que el proyecto de ley ha sido aprobado en primer debate, de ahí que las dudas y las objeciones de constitucionalidad deban de plantearse de una sola vez y no de forma diferida en el tiempo, ya que, cuando se presenta esta segunda situación, necesariamente, se afecta el buen funcionamiento de la Cámara y, eventualmente, se utiliza la consulta de constitucionalidad facultativa no con el propósito de salvaguardar los principios de supremacía constitucional ni del valor normativo de la Constitución, sino para impedir que la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y reglamentarias, decida sobre un asunto que ya está para su votación definitiva. De esta forma se desnaturaliza el control previo de constitucionalidad en su vertiente facultativa.

Confirma también nuestra postura, el hecho de que cuando se trata de la consulta de constitucionalidad preceptiva, y la Sala Constitucional señala un vicio, sea éste de procedimiento o de fondo, una vez que es subsanado por parte de la Cámara y aprobado el proyecto de ley nuevamente en primer debate, sea una reforma parcial a la Carta Fundamental, un tratado internacional o una reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el asunto no vuelve nuevamente a la Sala Constitucional en consulta de constitucionalidad preceptiva. Lo cual es lógico, toda vez que, en primer lugar, ya se cumplió con el mandato constitucional, sea de consultar a la Sala Constitucional, y, en segundo término, la responsabilidad de subsanar el vicio es un asunto que recae exclusivamente en la Asamblea Legislativa.

Es por estas razones y otras que se podrían esbozar, que la consulta de constitucionalidad facultativa sólo es admisible por una única vez y si reúne los requisitos que establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional, no así cuando se trata de la segunda, tercera, etc. consulta que se plantea en relación con un proyecto de ley. En estos supuestos, a mi modo de ver, el trámite de la consulta está precluido y, por consiguiente, la consulta resulta inadmisible y debe declararse inevacuable. De ahí que sea necesario volver a la postura que asumió la Sala Constitucional en el voto n.° 121-93, opinión consultiva con motivo de una segunda consulta de constitucionalidad facultativa sobre el "Proyecto de Ley General de Concesión de Obra Pública", expediente legislativo n.° 11.344, en la que, por unanimidad, señaló lo siguiente:

"II. evidentemente, la consulta de constitucionalidad muestra un importante caso de cooperación interorgánica, en este caso entre la Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional, cuya finalidad, en última instancia, es garantizar la supremacía del Derecho de la Constitución, pero, de modo mas (sic) inmediato y concreto, facilitar a la Asamblea Legislativa un juicio sobre la validez de las disposiciones que se propone dictar del procedimiento que sigue con este propósito. Obtener de la Sala este juicio no es solamente un medio para que en el proceso de producción de la Ley la Asamblea pueda alcanzar decisiones jurídicamente idóneas, aptas para satisfacer en gran medida, entre otros el principio de seguridad jurídica, es también aunque autoridad de la ley y la legitimación del órgano que la produce. En último efecto, del que podría decirse que tiene naturaleza política, quizás sea tan importarte como el primero –es decir, como el que se refiere a la idoneidad jurídica de las decisiones y a sus consecuencias-, y armoniza perfectamente, tanto como aquel, con la finalidad ya mencionada de garantizar la supremacía del Derecho de la Constitución. De allí que la constitucionalidad de manera tal que en este instituto converjan todas estas funciones y finalidades; así, por ejemplo, la

suma de requisitos formales que la consulta facultativa o no prescriptiva debe satisfacer, y, formularla, las reglas sobre el trámite de proyectos sometidos a consulta (significativamente, el segundo párrafo del artículo 100 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) y el plazo fijado a la Sala para que la absuelva. Todas estas disposiciones, y aquellas que la propia Asamblea se ha dado en el Capítulo XVIII de su Reglamento, indican a la Sala que la potestad permisiva a resolución, y el auxilio que en consecuencia está en posibilidad de brindar a la Asamblea, deben ejercerse extremando el cuidado de que la interpretación y aplicación de las normas legales que le sirven de fundamento coincidan escrupulosamente con el correcto sentido del novedoso instituto de la consulta de constitucionalidad. Esto significa, entre otras cosas, que la interpretación de las normas que regulan la consulta no prescriptiva, más allá de la simple literalidad, debe tener presente, por una parte, que el dictamen que la Sala motivo solo es vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado y no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas pueden ser impugnada por la vía de control de constitucionalidad; y por otra, ***debe evitar que la Sala involuntariamente cause innecesaria morosidad en los trámites legislativos, porque esto sería una injustificable intromisión en el ámbito de actuación reservado a los diputados y a la propia Asamblea; o que origine procedimientos realmente o teóricamente prolongados o interminables, con infracción de la normativa constitucional que asegura a la Asamblea potestades de autorregulación; o que simplemente se constituya en un instrumento de obstrucción técnica, y, por ende, de indirecta participación en los procesos políticos que naturalmente tienen lugar en el órgano legislativo****. Demás está decir que la interpretación de las normas que regulan su propia competencia corresponden exclusivamente a la Sala, por imperio de la ley (artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).*

III. como refieren correctamente los diputados que formulan la consulta, la Sala ya ejerció su potestad para absolver consultas de constitucionalidad en el caso del Proyecto de Ley General de Concesión de Obra Pública, que la Asamblea Legislativa tramita bajo el expediente N° 11344. En efecto, como resultado del ejercicio de esta potestad, se dictó la resolución de las doce horas del veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y dos, mediante la cual se dio la opinión solicitada separadamente por dos grupos de diputados (previa acumulación de ambas consultas autorizadas por la resolución de esta Sala de las once horas cuarenta y cuatro minutos del veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y dos. Más tarde, por resolución de las quince horas cincuenta y cuatro minutos del nueve de diciembre de mil novecientos noventa y dos, la Sala denegó la solicitud de

aclaración y adición que un grupo de diputados pidió con respecto a la primera de las resoluciones aquí citadas. Es de advertir, además, que la aclaración y adición denegadas coincide en lo esencial con la presente consulta en cuanto a la parte que en el único resultando de esta última está marcado "a) finalmente, ***la consulta que ahora se consulta se refiere, en lo sustantivo, a disposiciones del artículo 6 del Proyecto que ya estaban contenidas en el texto sometido en su oportunidad al conocimiento de esta Sala y sobre las cuales entonces se pidió su opinión****. Estas peculiaridades del caso concreto, aunado a lo ya expuesto en los anteriores considerandos, sobre el modo de ejercicio de la potestad de la Sala, fundamentan el criterio de esta Sala en el sentido de que la presente consulta debe rechazarse de plano"*. (Las negritas no corresponden al original).

Las razones que he esbozado también resultan aplicables al caso de la consulta de constitucionalidad facultativa especial, en la que se le da legitimación al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes, toda vez que, al igual que los (as) diputados (as), tienen un momento procesal para plantearla de conformidad con las reglas que establece el numeral 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. De ahí que tampoco es posible admitir una segunda consulta a uno de esos órganos, pues esto va contra del espíritu de este proceso constitucional de defensa de la Constitución, tal y como se ha explicado *supra.*

En consecuencia, con fundamento en todo lo expuesto, considero que las consultas de constitucionalidad acumuladas son inevacuables.

2.- Sobre aspectos no evacuables

a.- Mayoría. Redacta el magistrado Rueda Leal

i) Sobre la alegada extralimitación por parte de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad como violación a los derechos de enmienda y participación democrática.

Aspectos consultados: Las personas legisladoras exponen un cuestionamiento general relacionado con las competencias de la Comisión Legislativa Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad al: 1) conocer el dictamen emitido por la Sala en la opinión consultiva n.º 2021-17098; y, 2) posteriormente, recomendar un texto sustitutivo que fue el documento finalmente acogido para votación en primer

debate por parte del Plenario Legislativo. Consultan si la referida comisión se extralimitó en sus facultades al conocer, reformar, suprimir y adicionar aspectos no analizados por la Sala Constitucional en la supracitada opinión consultiva previa. Consideran que los cambios introducidos lesionaron los derechos de enmienda y participación democrática.

Análisis de la Sala: En primer lugar, es importante mencionar que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se encuentra regulada como tal en el artículo 84 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Asimismo, el numeral 88 *eiusdem* contempla las siguientes competencias y funciones:

> "*1.- Créase la Comisión Permanente Especial sobre las Consultas de Constitucionalidad. Tendrá a su cargo las siguientes funciones:*
>
> *a) Conocer de los asuntos previstos en este capítulo.*
>
> *b) Las demás relacionadas con las disposiciones del artículo 10 de la Constitución Política y de la Ley de Jurisdicción Constitucional que la Asamblea le encargare expresamente.*"

Además, los ordinales 143 y siguientes de este cuerpo normativo regulan lo relativo al trámite de las consultas de constitucionalidad ante la Jurisdicción Constitucional. Luego de emitida la opinión consultiva se debe seguir este trámite:

> "***Art. 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.-Si la Comisión tuviere dudas sobre los alcances de la opinión consultiva, podrá solicitar aclaración o adición a la Sala, de conformidad con el artículo 12 de la Ley*

de la Jurisdicción Constitucional. Sin previo acuerdo de la Comisión, su Presidente podrá realizar dicho trámite, pero de ello deberá informarle a la mayor brevedad. En todo caso, la Comisión podrá dictaminar sin que la Sala Constitucional se haya pronunciado sobre la aclaración o adición solicitadas.

3.-El Plenario conocerá el dictamen de la Comisión sobre la opinión consultiva de la Sala, como primer punto en el capítulo de Régimen Interno. Cada diputado y diputada tendrá hasta diez minutos para hablar por el fondo. Para su discusión, se tendrá por ampliado el lapso establecido en el párrafo segundo del artículo 35. Si no se ha agotado la lista del uso de la palabra faltando cinco minutos para las dieciocho horas, la Presidencia lo dará por discutido y procederá a su votación de forma inmediata.

(Así reformado el inciso anterior mediante sesión N° 31 del 4 de marzo del 2019)

4- Según el acuerdo que tome la Asamblea, el proyecto de ley entrará en el orden del día de la comisión o el Plenario en la sesión inmediata siguiente a la votación del informe.

(Así reformado el inciso anterior mediante sesión N° 31 del 4 de marzo del 2019)

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.

6.-El proyecto en discusión será enviado al archivo por el Presidente de la Asamblea en aquellos casos en que el Plenario decida que los trámites considerados inconstitucionales por la Sala, no puedan ser jurídicamente subsanados.

7.-Cuando la Sala considere inconstitucional algún artículo o norma de un proyecto de los que tengan plazo constitucional o reglamentario para ser votado, y no fuere posible jurídicamente retrotraerlo a primer debate, el Plenario podrá decidir en cualquier momento de su discusión que dicho artículo o norma sea suprimido o reformado. Para ese efecto, el Plenario aplicará las reglas de una moción de orden." (Lo subrayado no corresponde al original).

Ahora, en diversas ocasiones, la Sala se ha pronunciado acerca de las competencias de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad. Así, en la opinión consultiva n.º 2006005298 de las 8:30 horas de 21 de abril de 2006, la Sala se pronunció de esta forma:

> "*Ahora bien, en el caso concreto el artículo 31 del proyecto de ley aprobado en primer debate el 14 de diciembre de 2004 (folio 4984 copia certificada del expediente legislativo N°13.874) fue declarado inconstitucional en la opinión consultiva N°2005-01800 de las 16:20 hrs. de 23 de febrero de 2005 –al igual que los artículos 3°, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 32, 35, 36, 37, 38, 39 y 40– por tratarse de un tipo penal abierto, que utilizaba el término indeterminado "relación de poder o de confianza". En este sentido, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, en vez de limitarse a conocer sobre el vicio advertido por la Sala Constitucional en la sentencia aludida, reformó completamente esta disposición al incluir la expresión "prácticas sadomasoquistas", en lugar de la frase "actos que le causen dolor o humillación, a realizar o ver actos de exhibicionismo, a ver o escuchar material pornográfico o a ver o escuchar actos con contenido sexual" (ver folios 5237, 5257 y 5258 del expediente legislativo N°13.874), soslayándose el procedimiento contemplado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa para hacer ejercicio del derecho de enmienda mediante las mociones de fondo y reiteración, todo lo cual constituye un vicio esencial en la sustanciación del procedimiento legislativo que lesiona el principio democrático y el Derecho de la Constitución.* ***Queda de manifiesto que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, si pretende modificar una norma en extremos sobre los cuales no se produjo un juicio de constitucionalidad, únicamente puede proponer al Plenario que envíe el proyecto a una Comisión para que lo redictamine, pero nunca realizar por sí misma esa reforma.*** *Consecuentemente, se debe evacuar la consulta formulada en el sentido que es inconstitucional la inclusión del artículo 30 del proyecto por parte de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, quien excedió las facultades que el Reglamento de la Asamblea Legislativa le atribuye y modificó esa norma en aspectos sobre los cuales no se dio ninguna valoración de constitucionalidad, en detrimento del derecho de enmienda.*"

En adición, este Tribunal, en la opinión consultiva n.º 2008016221 de las 16:00 horas del 30 de octubre de 2008, concluyó:

"*Este Tribunal ha señalado que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad únicamente tiene competencia para revisar los aspectos declarados inconstitucionales por la Sala, motivo por el cual se deben mantener incólumes las demás disposiciones del proyecto, sobre las cuales se verificó la votación en primer debate. En este caso, la Comisión no alteró el texto legal, sino que ante los vicios señalados por la Sala respecto a la reforma producida al artículo 78 de la Ley de Biodiversidad, optó por recomendar al Plenario la eliminación del inciso 6), que por mayoría de este Tribunal se consideró que ameritaba la consulta a los sectores indígenas. Con este proceder, resultaría en su criterio innecesaria dicha consulta y no se configuraría el vicio de procedimiento declarado. Recomendación que fue acogida por el Plenario en el acta No. 082 del 6 de octubre del 2008 con 31 votos a favor y 22 en contra, donde los diputados ejercieron el principio democrático. Nótese que la opción de que el proyecto fuese consultado a los pueblos indígenas -tal y como había sido reformado en el texto sustitutivo en cuestión-, fue puesto a discusión por parte del Diputado Merino del Río en el Plenario en la sesión No. 15 del 16 de octubre de 2008. Sin embargo dicha moción orden fue rechazada (ver folio 2026 del expediente legislativo adjunto), de modo que se trató de una decisión propia del Parlamento. Aunado a lo anterior, el dictamen de la Comisión versó sobre el artículo que había sido analizado por la Sala, no por uno ajeno al pronunciamiento constitucional. No estima este Tribunal que dicha Comisión haya excedido sus potestades o hubiese alterado el texto como se indica, ya que si se optó por eliminar el texto introducido al inciso 6) del artículo 78, fue por decisión del Plenario y no de la Comisión. Por otro lado, en el acta No. 088 del 16 de octubre del 2008 del Plenario, se hizo constar por parte del Presidente del Directorio que el diputado Merino del Río presentó algunas mociones, pero la Secretaría le advirtió que el momento procesal era inorportuno y se las llevó, acto en el cual el Presidente añadió un documento, en el que en forma resumida señaló la imposibilidad de presentar mociones de fondo en dicho debate, por tratarse de etapas precluidas. En similar sentido la Sala ha señalado:*

"En el caso en estudio, considera la Sala que el principio democrático no se ve vulnerado por el hecho de que el proyecto en cuestión al ser retrotraído a la etapa procesal de primer debate, conforme en términos generales los dispone el numeral 146 inciso 5) del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se haya limitado la discusión a las normas que la Comisión dispuso que procedía su modificación para adaptarlas a los criterios señalados por la Sala en la anterior consulta. La votación en primer debate sin duda constituye una manifestación de voluntad del pleno

legislativo (o comisión con potestades plenas), plasmada a través del voto de sus miembros. Por esa razón, entiende esta Sala que la voluntad del plenario fue manifestada cuando el proyecto fue aprobado en el primer debate, antes de la presentación de la consulta legislativa número 04-001884-0007-CO sobre cuyo dictamen se pronunció la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucional en su informe de fecha veinticuatro de agosto del año pasado. Como este Tribunal hizo objeciones de constitucionalidad referentes al contenido del proyecto, el expediente se devolvió a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, a la cual únicamente le compete revisar lo (sic) aspectos declarados inconstitucionales por la Sala, debiendo en todo respetar el resto del proyecto que ya había sido aprobado por la mayoría de los 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. Posteriormente, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad emitió un criterio de mayoría, el cual fue conocido en el plenario, estableciéndose que si bien el proyecto se retrotraería a primer debate, durante el mismo los diputados y diputadas únicamente podrían deliberar y votar en torno a las recomendaciones o cambios sugeridos por la Comisión. ***Esta decisión no es, a juicio de la Sala, contraria al principio democrático en ninguna de sus manifestaciones, pues como se dijo, el proyecto en consulta ya había sido aprobado en primer debate, por lo que la nueva discusión versaría únicamente sobre los aspectos de fondo que la Sala consideró inconstitucionales. No se lesionó el derecho de enmienda al impedir que los legisladores formularan mociones de fondo relativas a aspectos distintos a las modificaciones sugeridas por la Comisión a efecto de solventar los vicios observados por la Sala Constitucional, pues ya habían tenido oportunidad de hacer esos cuestionamientos en el trámite de primer debate. Conforme a lo anterior es dable concluir que con la situación comentada no se lesionó el derecho de participación y oposición de los legisladores, sino que se actuó en perfecta consonancia con la naturaleza jurídica de los procesos de consulta legislativa de constitucionalidad, sin afectar en nada el pleno ejercicio del derecho de enmienda que tienen los diputados en la tramitación de un proyecto de ley****."(sentencia No. 2005-1800)*

En este asunto, el dictamen de la Comisión versó sobre el artículo que había sido analizado por la Sala, no por uno ajeno al pronunciamiento constitucional. En ese sentido no procedía la presentación de mociones de fondo, toda vez que el texto no

fue modificado agregándose aspectos nuevos, únicamente le fue suprimida la frase que la Comisión entendió producía la violación acusada por la Sala, lo cual fue acogido como se indicó por el Plenario. Ahora bien, el Parlamento pudo haber acogido enviar el asunto nuevamente a una Comisión dictaminadora de conformidad con el artículo 154 del Reglamento o constituirse en Comisión general para abrir un nuevo período de mociones, sin embargo no lo dispuso así."

De igual forma, en la opinión consultiva n.º 2010012026 de las 12:46 horas del 9 de julio de 2010, por unanimidad la Sala emitió este criterio:

"*C.- Los legisladores consultan el cambio en la legislación y la consecuente violación a los principios de publicidad, transparencia, enmienda y participación democrática. Argumentan que la Comisión no advirtió en el informe que hacía los cambios al proyecto de ley, lo cual contraviene el principio constitucional de publicidad para promover un amplio debate y no fue objeto de pronunciamiento de la Sala en voto 2009-17511. Niegan que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad pueda conocer, reformar, suprimir, adicionar, aspectos no analizados por la Sala Constitucional, que lesiona el derecho de enmienda y participación democrática de los demás legisladores. Piden declarar vicio sustancial del procedimiento. La Sala ha sostenido que dentro de las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad está la de 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 este Tribunal. La Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad presentó al Plenario de la Asamblea Legislativa el informe afirmativo de mayoría para su aprobación, se informó sobre él y así queda constando en actas la aprobación de la mayoría de los legisladores presentes. Lo que la Comisión presente para ser aprobado o rechazado, dependerá el trámite legislativo del proyecto. Si de la opinión de la Sala se derivan efectos indirectos, deben discutirse en el plenario legislativo dado que se requiere que actúe como Comisión General o remita el proyecto de Ley a la Comisión dictaminadora vía artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa en cualquiera de los debates. En cuanto a los directos los puede acoger al formular su recomendación (dictamen afirmativo de mayoría) ante el plenario legislativo. El inciso 5) del artículo 146 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, otorga las atribuciones*

legislativas a la Comisión, al participar de aquellas características como órgano legislativo preparatorio de la decisión final de la Asamblea Legislativa. En este sentido, el Reglamento en el mencionado apartado establece:

"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."

En este sentido, 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. El numeral 88 del Reglamento de la Asamblea Legislativa es claro, naturalmente podrá entrar a conocer de todas las materias que con anterioridad han conocido otras Comisiones Permanentes Especiales, o a las que se les encargó expresamente el estudio del algún proyecto, al conocer lo resuelto por la Sala cuando evacua las consultas de constitucionalidad. Por sentencia No 2006-5298 establece:

"De la lectura de los artículos 88, 146 y 165 del Reglamento de la Asamblea Legislativa se deduce que la Comisión de Consultas únicamente tiene competencia para revisar los aspectos declarados inconstitucionales por la Sala, motivo por el cual se debe mantener incólumes las demás disposiciones del proyecto, sobre las cuales se verificó la votación en primer debate. Así lo entendió el Tribunal Constitucional en la sentencia N°2005-01800 de las 16:20 hrs. de 23 de febrero de 2005, cuando precisó:

"Como este Tribunal hizo objeciones de constitucionalidad referentes al contenido del proyecto, el expediente se devolvió a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, a la cual 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 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.'

De ahí que, si la voluntad de la mayoría del plenario fue expresada con la aprobación en primer debate del proyecto de ley, el diseño de justicia constitucional costarricense otorga a la opinión de la Sala efectos jurídicos vinculantes cuando advierta sobre los errores invalidantes del procedimiento, en cuyo caso, debe procederse a la subsanación de los defectos del procedimiento. En otros supuestos, el propio Reglamento de la Asamblea Legislativa permite valorar desde un punto de vista -más especializado y relacionado- al esquema constitucional proponer la modificación, supresión o adición al proyecto de ley a la luz del pronunciamiento de la Sala Constitucional, y emitir el dictamen respectivo para su aprobación ante el plenario legislativo, adaptando el proyecto a los criterios de constitucionalidad señalados. En este momento la Comisión actúa como un cuerpo asesor legislativo que emite un criterio sobre cuál debe ser el proceder del pleno, sea actuar acorde con el fallo de constitucionalidad para introducir modificaciones que deben ser acordadas por el plenario, o aconsejar el reenvío según el artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En el Acta de la Sesión No. 11 del 9 de febrero de 2010, fue acordada la moción para incorporar las modificaciones y supresiones al texto del proyecto de ley, no así la recomendación para remitirlo vía 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Esta última decisión fue objeto de una moción de revisión, pero fue rechazada por la Comisión. En el plenario el Presidente de la Comisión explicó la recomendación formulada por la Comisión (folio 3769), de manera que no puede entenderse que no se sometió a discusión lo resuelto por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad, toda vez que sus actuaciones quedaron debatidas ante el plenario junto al Informe Afirmativo de Mayoría. Además, la discusión en el plenario fue extensa y abierta sobre las consecuencias de las modificaciones introducidas por la Comisión. ***En tal sentido, la Sala no estimaría que existe quebrantamiento a los principios de transparencia y participación porque lo sometido a valoración, tanto en la Comisión como en el plenario, analizó el contenido de lo resuelto por la Sala en sentencia No. 2009-017511****. Pero la supresión del último párrafo del artículo 9 bis que se adicionaría 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. Lógicamente, cuando se necesita introducir cambios de fondo en un proyecto de ley en primeros debates y no se puede modificar por el plenario mediante las mociones reguladas en el Reglamento, sea porque el plazo para presentación ya venció o no hay ninguna de reiteración pertinente, la iniciativa se puede enviar a la Comisión dictaminadora o una especial según lo regulado en el artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.* ***Lo que resulta inadmisible es que por vía de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, se introduzcan cambios sustanciales a la iniciativa -que no han sido a consecuencia de una opinión de constitucionalidad evacuada por la Sala-, que quedan incorporadas al proyecto cuando su informe es aprobado por el Plenario, sobre los que ningún diputado puede ejercer el derecho de enmienda****, razón por la cual, procede declarar el vicio sustancial de procedimiento, en cuanto al párrafo final del artículo 9 bis, que consta en el artículo 3 del proyecto de ley.*" (Lo resaltado no corresponde al original).

De los precedentes transcritos, se puede observar que la línea de la Sala ha sido en relación con la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad: 1) no avalar que haga cambios sustanciales al proyecto de ley que no hayan sido consecuencia directa de una opinión consultiva evacuada por este Tribunal, 2) no permitir que efectúe modificaciones que considere derivadas de forma indirecta de un dictamen anterior de la Sala y 3) no admitir que introduzca materias nuevas sobre las cuales no versó el dictamen de este Tribunal. Lo anterior a los efectos de que se respete el principio democrático, del que derivan los derechos de enmienda y participación democrática.

Sobre el punto, bajo una mejor ponderación, este Tribunal varía de criterio con base en la siguiente argumentación.

Como se indicó *supra*, la función orientadora y preventiva de la jurisdicción constitucional con motivo de los procesos de constitucionalidad facultativos debe ser profesada dentro de los límites que imponen el principio de Separación de Funciones y el de Autocontención del Juez Constitucional, esto es, con la prudencia debida, toda vez que un ejercicio desbordado de aquella conllevaría un papel exorbitante de la jurisdicción constitucional en el proceso mismo de formación de la ley, lo que no solo desnaturalizaría el sentido jurídico de la consulta de constitucionalidad y el carácter predominantemente técnico-jurisdiccional del rol de esta Sala, sino que causaría un desequilibrio inconveniente en el cauce natural propio de la discusión política y el quehacer parlamentario en el Poder Legislativo. Como ya se dijo, por la ruta de la admisión de consultas de constitucionalidad facultativas sin restricción alguna se caería en un sinfín de procesos de este tipo ante la Sala, vicio que de manera inapropiada retrasaría la definición parlamentaria en lo concerniente a su responsabilidad política y sus competencias constitucionales.

Conforme la línea expuesta, una vez que el Tribunal Constitucional, con motivo de una consulta de constitucionalidad facultativa, orienta o guía a las personas legisladoras en cierta dirección, luego no puede ni debe, en procesos ulteriores de igual naturaleza, volver a pronunciarse sobre los mismos temas, ni asumir la tarea de revisar otra vez la labor de la persona legisladora en cuanto a los cambios derivados directa o indirectamente del dictamen original de la Sala, ni mucho menos verificar si los lineamientos vertidos en el marco de una prudente función de colaboración fueron aplicados de forma correcta.

Consecuente con tal tesitura, una vez que la Sala ha dictaminado un proyecto de ley en una consulta de constitucionalidad facultativa, resulta improcedente que, por la vía de una segunda consulta sobre el mismo proyecto de ley, la Sala vuelva a escrutar si las pautas y disposiciones dictadas fueron desatendidas -sea de manera directa o indirecta- por la Comisión Legislativa Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad (verbigracia, a través de reformas, supresiones o adiciones al proyecto de ley) o si con motivo de tal discusión se vieron vulnerados los derechos de enmienda y participación democrática.

A la luz del principio de Separación de Funciones y el de Autocontención del Juez Constitucional y conforme la naturaleza jurídica del proceso de consulta de constitucionalidad, en una segunda consulta, solo podrían ser evacuados aquellos extremos que signifiquen un tema de discusión novedoso (sobre el cual este Tribunal

no se haya pronunciado del todo en el dictamen anterior) o la incorporación al proyecto de un aspecto absolutamente nuevo.

Lo anterior no obsta para que, de convertirse el proyecto en ley, algún interesado plantee un proceso de control de constitucionalidad *a posteriori,* de acuerdo con el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Además, el numeral 146 inciso 5 del Reglamento de la Asamblea Legislativa prevé la posibilidad de que el texto sea modificado por la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad. Asimismo, tanto el dictamen de la citada Comisión como, eventualmente, el texto con los cambios incorporados debe ser sometido a votación en el Plenario Legislativo, por lo que las diputadas y los diputados guardan la posibilidad de aprobar o improbar tales variaciones; es decir, preservan la facultad de aceptar o no el criterio de la Comisión y la interpretación que hizo tal órgano sobre el dictamen de la Sala.

Partiendo de lo anterior, es importante mencionar que la Sala, en la resolución n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021, no evidenció algún vicio sustancial de procedimiento, sino únicamente emitió recomendaciones por el fondo de carácter no vinculante, por lo que el análisis siguiente se limitará a verificar si las consultas de las personas legisladoras involucran temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) o elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley.

ii) Sobre la inclusión de la Asamblea Legislativa en las excepciones del proyecto de ley

Aspectos consultados: Las personas legisladoras impugnan la inclusión de la Asamblea Legislativa en la denominada salvaguarda que fue incluida en distintas normas del proyecto de ley con el propósito de excluir a los Poderes de la República y a varios entes dotados de autonomía de gobierno, de la pretendida rectoría del Poder Ejecutivo a través del Mideplán en materia de empleo público.

Análisis de la Sala: En el dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 se indicó:

> "*[No es inconstitucional que el legislador someta a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público, siempre y cuando observe rigurosamente los principios de separación de poderes y no vacíe de contenido los*

grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan a las universidades del Estado, a la CCSS y a las municipalidades. (…)

Esta postura, hace que resulte 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. (…)

Ahora bien, lo anterior no significa que todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes supra citados esté excluido de la potestad de dirección. 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.*" (Lo destacado no corresponde al original).

Asimismo, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, en su informe de mayoría (conocido en el Plenario Legislativo y, posteriormente, aprobado), consignó estas consideraciones:

"*Bajo esta tesis, los integrantes de esta instancia legislativa que suscribimos el presente informe recomendamos adoptar la salvaguarda sugerida en el texto de la resolución, para que de forma clara y precisa, se subsanen los vicios de inconstitucionalidad, para ello se propone modificar el primer párrafo del artículo 6 Creación del Sistema General de Empleo Público, contenido en el Capítulo II Gobernanza del Empleo Público, adicionando una frase final, el cual se leerá: (…) "Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias*

constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución."

De manera que, con la redacción propuesta, se incorpora una salvaguarda en favor del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, por lo que quedaría excluido de la rectoría del Mideplán (Poder Ejecutivo), observando rigurosamente los principios de separación de poderes y que no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan, así desarrollado en el voto No. 2021-17098.

Esta redacción se trabajó a partir de los conceptos expresados en el voto y el reconocimiento que hace la resolución de que dentro de cada poder existan dos regímenes: los que están sometidos a la rectoría y los que no. De manera que aquellos funcionarios que no ejercen una labor que esté directamente vinculada con las competencias exclusivas y excluyentes, funciones administrativas básicas, auxiliares que sí podrían -sin agravio a la Carta Magna- estar sometidos a la rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo del Mideplán.

Esta salvaguarda se repite en varias normas del texto sustitutivo adjunto, en los artículos que la Sala Constitucional analizó en el voto No. 2021-17098." (Lo resaltado no corresponde al original).

En consecuencia, lo consultado por las personas legisladoras no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. No es propio de este tipo de consultas entrar a revisar si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad interpretó de forma adecuada el dictamen de la Sala en lo relativo a sus efectos directos e indirectos. Precisamente, según se observa en el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión, las modificaciones hechas pretendían adecuar el contenido del proyecto a lo recomendado por este Tribunal (sin que se aprecie alguna materia nueva o aspecto novedoso), por lo que no le corresponde a esta jurisdicción otra vez emitir criterio dentro del mismo proceso de formación de la ley, en torno a las recomendaciones no vinculantes que formuló.

Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma (en caso de que se convierta en ley de la República). Incluso, en este último escenario, el dictamen emitido por la Sala en el marco del proceso de formación de la ley constituiría parámetro para valorar su constitucionalidad.

Con base en las consideraciones expuestas, se declaran inevacuables estos extremos.

iii) Sobre la modificación al artículo 6 párrafo primero

Aspectos consultados: Se cuestiona que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad incurrió en un vicio esencial del procedimiento, al mantener sujetas al Sistema General de Empleo Público del Mideplán, a las oficinas de recursos humanos del Poder Legislativo (por exceder sus competencias, ya que la Sala Constitucional no fue consultada respecto a este) al PJ y al TSE, a las universidades públicas, la CCSS y las municipalidades. Respecto de la Asamblea Legislativa consideran que es inconstitucional la modificación por cuanto la incluye en la excepción, pese a que la Sala no se refirió a este Poder de la República. Mientras que, en relación con las demás instituciones, se considera inconstitucional por mantener las oficinas de recursos humanos siendo parte del Sistema General de Empleo Público a cargo del Mideplán.

Análisis de la Sala: Para examinar este alegato es importante comparar el contenido de la norma previo al dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 con el proyecto propuesto por la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 6- Creación del Sistema General de Empleo Público La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Dicho	ARTÍCULO 6- Creación del Sistema General de Empleo Público La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). **Se excluye de esta rectoría**

sistema estará compuesto por lo siguiente:	**las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución**. Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente:
a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).	a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).
b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley.	b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley.
c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento.	c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento.
d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación,	d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y

coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978. e) Las directrices y resoluciones	evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978. e) Las directrices y resoluciones (*Lo destacado corresponde a la inclusión propuesta por la Comisión).*

En el dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 se indicó:

1) Sobre el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones:

"*En relación con el artículo 6, inciso b, del proyecto de ley consultado es inconstitucional, toda vez que somete a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, lo que resulta contrario a los principios de independencia judicial y electoral. De ahí que las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades de Gestión de Recursos Humanos de estos poderes no pueden estar bajo la citada potestad, excepto en lo que atañe a quienes presten servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas, definidos, exclusivamente, por los jerarcas del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.*"

2) Sobre las universidades públicas:

"*En relación con el artículo 6, resulta inconstitucional, pues 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. Esta tesis encuentra sustento en la sentencia 96-0276, en la cual la Sala señaló:

"II.- Cabe, en primer término referirse a la autonomía que la Constitución les otorga a las universidades, para señalar que ésta (sic), 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…" (Lo destacado no corresponde al original).

3) Sobre la CCSS:

"*En relación con el artículo 6, resulta inconstitucional, pues no se excluye de la potestad de dirección a los funcionarios que participan de las actividades vinculadas a los fines constitucionalmente asignados a la CCSS, y quienes ejercen cargos de alta dirección política, así como todo aquel funcionariado administrativo, profesional y técnico, que establezcan los máximos órganos de la entidad aseguradora. 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.*"

4) Sobre las municipalidades:

"*En relación con el artículo 6, resulta inconstitucional, pues 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. 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.*"

En consecuencia, lo consultado por las personas legisladoras no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. No es propio de este tipo de consultas entrar a revisar si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad interpretó de forma adecuada el dictamen de la Sala en lo relativo a

sus efectos directos e indirectos. Precisamente, según se observa en el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión, las modificaciones hechas pretendieron adecuar el contenido del proyecto a lo recomendado por este Tribunal (sin que se aprecie alguna materia nueva o aspecto novedoso), por lo que no le corresponde a esta jurisdicción emitir otra vez criterio dentro del mismo proceso de formación de la ley, en torno a las recomendaciones, en este caso, no vinculantes que dictó.

Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma(en caso de que se convierta en ley de la República). Incluso, en este último escenario, el dictamen emitido por la Sala en el marco del proceso de formación de la ley constituiría parámetro para valorar su constitucionalidad.

Con base en las consideraciones expuestas, se declaran inevacuables estos extremos.

iv) Sobre los cambios realizados al artículo 7

Aspectos consultados: Las personas legisladoras consultantes estiman que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad modificó aspectos no declarados inconstitucionales por la Sala en el dictamen n.º 2021-17098, al excluir al Poder Legislativo de la aplicación de los incisos a), c), f) y l); al modificar los incisos a) y c); y al eliminar los incisos d) y p) impidiendo su aplicación a los demás órganos e instituciones sujetos a ese proyecto de ley (instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, de acuerdo con el artículo 2 del proyecto de ley). Refieren que se pretende sujetar lo relativo a las evaluaciones de desempeño a una parte de las personas servidoras del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, pese a lo resuelto por la Sala. Objetan la modificación al inciso l).

Sobre lo dispuesto por la Sala Constitucional en el dictamen anterior y los cambios efectuados al proyecto de ley: Para examinar este alegato es importante comparar el contenido de la norma previo al dictamen n.º 2021017098 de las 23:15

horas de 31 de julio de 2021 con el texto propuesto por la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 7- Competencias del Mideplán Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes: a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974. b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.	ARTÍCULO 7- Competencias del Mideplán Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes: a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, los programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución. b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.

c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.	c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.
d) Asesorar a las entidades y los órganos incluidos, bajo el ámbito de cobertura de la presente ley, para la correcta implementación de las políticas públicas, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que se emitan en el marco de la rectoría política en empleo público y la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.	
e) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.	d) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.
f) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley.	e) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley. f) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño de las relaciones de empleo de

g) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño.	las personas servidoras públicas. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.
h) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público.	g) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público.
i) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público.	h) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público.
j) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de	i) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para

estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para homogeneizar la recopilación y difusión de datos. k) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre cómo planificar y aplicar las actividades dentro de la estrategia. l) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten procedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. m) Establecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con	homogeneizar la recopilación y difusión de datos. j) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre cómo planificar y aplicar las actividades dentro de la estrategia. k) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten procedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. l) 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. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores

esta ley y especifica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas.	administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.
n) 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.	m) 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.
o) Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este.	n) Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este.
p) Analizar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de evaluación, a efectos de	o) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad.

determinar si estos cumplen o no su cometido. q) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad.	

Atinente a los cambios con el numeral de marras, la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad dirigió esta recomendación al Plenario:

> "*El artículo 7 desarrolla las competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), como rector del Sistema General de Empleo Público en un grupo de incisos.*
>
> *La resolución 2021-17098 analiza con respecto al Poder Judicial: "el artículo 7, incisos d), g) y p) resultan inconstitucionales, pues afecta la independencia de Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto los somete a la potestad de dirección y reglamentaria del Mideplán, así como a la verificación de si cumplen o no con el cometido de la evaluación del desempeño y no se excluye de la potestad de dirección. Hay que enfatizar que el principio de separación de poderes o funciones es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que ejerce el Poder Ejecutivo, toda vez que no puede ordenar su actividad, estableciendo metas y objetivos. En lo que atañe a la evaluación del desempeño, queda reserva a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales. Quiere esto decir, que, en lo tocante a este extremo, todo el funcionariado de cada poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto.*"
>
> *Bajo esta tesitura, continúa el voto indicando sobre la relación con las universidades:*
>
> *"se mantiene el mismo criterio vertido respecto al numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación del Mideplán 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."*

Respecto de la CCSS "se mantiene el mismo criterio vertido en relación con el numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación del Mideplán en materias donde hay una potestad exclusiva y excluyente a favor de la CCSS para alcanzar el fin constitucional asignado por el constituyente originario."

De las Municipalidades en esta materia señala que "el artículo 7, se mantiene el mismo criterio vertido en relación con el numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación del Mideplán en materias donde hay una potestad exclusiva y excluyente a favor de las municipalidades para alcanzar el fin constitucional asignado por el constituyente originario."

A partir de la lectura de las citas anteriores, la resolución hace énfasis al principio de separación de poderes o funciones, la cual es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que puede ejercer el Poder Ejecutivo por medio de la rectoría del Mideplán, debido a que este órgano no tiene competencia para ordenar la actividad, ni de establecer metas y objetivos a otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ni a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

De manera que las afectaciones producen no solo una incidencia directa en la organización y funcionamiento, sino que, en lo medular, el contenido y efectos del proyecto consultado a la Sala Constitucional tienen consecuencias directas en el ejercicio de competencias constitucionalmente asignadas a estos Poderes y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

En ese sentido, y como ya lo hemos venido sosteniendo, es interés de las Diputadas y del Diputado que suscribimos este informe adecuar la redacción del artículo 7 a fin de subsanar los vicios de inconstitucionalidad señalados en la resolución 2021-17098, adicionando una frase al final del inciso a): (…) Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución." Expresión que estaremos recomendado adicionar también al final del inciso c), g) y m), del mismo numeral, de conformidad con el artículo 9 de la Constitución Política.

Ante las dudas de constitucionalidad se propone la eliminación de los incisos d) y p) por considerar que la justificación del razonamiento del voto existe una reserva en esta materia a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales; y se procede a correr la numeración de los incisos en el texto sustitutivo que se adjunta a este Informe."

La Sala, en el dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021, resolvió de esta forma:

"*En otro orden de ideas, también 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, como se explicará al analizar la normativa que se tacha de inconstitucional en las consultadas admitidas.***"
(Lo destacado no corresponde al original).

En consecuencia, lo consultado por las personas legisladoras no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. No es propio de este tipo de consultas entrar a revisar si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad interpretó de forma adecuada el dictamen de la Sala en lo concerniente a los efectos directos e indirectos de este. Precisamente, según se observa en el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión, las modificaciones hechas pretendían adecuar el contenido del proyecto a lo recomendado por este Tribunal (sin que se aprecie alguna materia nueva o aspecto novedoso), por lo que no le corresponde a esta jurisdicción volver a emitir criterio dentro del mismo proceso de formación de la ley, en torno a las recomendaciones no vinculantes que declaró.

Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de

julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma(en caso de que se convierta en ley de la República). Incluso, en este último escenario, el dictamen emitido por la Sala en el marco del proceso de formación de la ley constituiría parámetro para valorar su constitucionalidad.

Con base en las consideraciones expuestas, se declaran inevacuables estos extremos.

v) Sobre la presunta inconstitucionalidad por la adición de un párrafo al artículo 9 del proyecto de ley

Aspectos consultados: Las personas legisladoras consultantes cuestionan que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad pretende mantener la obligación de las oficinas de recursos humanos del Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, universidades, Caja Costarricense de Seguro Social y municipalidades, de aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general que emita el Mideplán, respecto de los servidores que no forman parte de las funciones exclusivas y excluyentes.

Análisis de la Sala: Para examinar este alegato es importante comparar el contenido de la norma previo al dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 con el proyecto que propuso la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 9- Funciones de las administraciones activas a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las	ARTÍCULO 9- Funciones de las administraciones activas a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones

disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública. Asimismo, aplicarán y ejecutarán 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 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de	normativas atinentes en cada dependencia pública. Asimismo, aplicarán y ejecutarán 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 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. **Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución**. b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de

reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General ~~del~~ de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto. c) Las oficinas de gestión institucional de recursos humanos, de ministerios e instituciones u órganos adscritos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil, son dependencias técnicas de la Dirección General de Servicio Civil que, para todos los efectos, deberá coordinar la elaboración de las pruebas de reclutamiento y selección de personal con tales oficinas y desempeñar sus funciones de asesoramiento,	conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto. c) Las oficinas de gestión institucional de recursos humanos, de ministerios e instituciones u órganos adscritos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil son dependencias técnicas de la Dirección General de Servicio Civil que, para todos los efectos, deberá coordinar la elaboración de las pruebas de reclutamiento y selección de personal con tales oficinas y desempeñar sus funciones de asesoramiento, capacitación y acompañamiento técnico.

capacitación y acompañamiento técnico.	*(Lo destacado corresponde a las modificaciones propuestas por la Comisión).*

En el informe de mayoría de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> "*El artículo 9 del proyecto de la Ley Marco de Empleo Público norma las funciones de las administraciones activas, la cual fue sujeta de análisis por parte de la Sala Constitucional, en la resolución 2021-17098.*
>
> *Respecto del Poder Judicial lo dispuesto en el artículo 9 inciso a, de este artículo indica que "implicaría que un órgano del Poder Ejecutivo, como lo es Mideplán, le imponga al Poder Judicial la aplicación y ejecución de sus disposiciones, directrices y reglamentos, y en materias que son de resorte exclusivo del Poder Judicial 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 el Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial"*
>
> *La Sala recuerda que en "la consulta legislativa respecto del proyecto de "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Publicas" (expediente legislativo No. 20.580), esta Sala concluyó -luego de realizar una labor interpretativa respecto del contenido del proyecto- que, en concreto, lo previsto en los numerales 46, 47 y 49, atinentes a la "rectoría de la materia empleo público del Mideplán" y "la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil", no aplicaban para el Poder Judicial. Interpretación que se hizo, tomando en consideración el principio de independencia del Poder Judicial. En este sentido, y conforme todo lo anterior, el párrafo segundo del inciso a) del artículo 9 es inconstitucional, respecto a su aplicación al Poder Judicial."*
>
> *En cuanto al Tribunal Supremo de Elecciones "el segundo párrafo del inciso a) le impone a Recursos Humanos que aplique y ejecute 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 Mideplán le remita. Lo cual, implicaría que un órgano del Poder Ejecutivo, como lo es Mideplán, le imponga al TSE la aplicación y ejecución de sus disposiciones,*

directrices y reglamentos, y en materias que son resorte exclusivo de ese órgano constitucional, 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." y "Por todo lo anterior, se considera que el párrafo primero del artículo 9 consultado resulta violatorio del principio de separación de poderes, en este caso, propiamente del TSE."

En cuanto a las Universidades Públicas "el segundo párrafo del inciso a) le impone las distintas oficinas de recursos humanos de dichas universidades que apliquen y ejecuten las disposiciones de (...) MIDEPLÁN (...) Siendo claramente tal obligación para las oficinas de recursos humanos de las Universidades Públicas una violación al contenido de la autonomía plena de que gozan las universidades del Estado." y "En este sentido, el párrafo segundo del inciso a del artículo 9 es inconstitucional respecto a su aplicación a las universidades públicas".

Sobre la Caja Costarricense de Seguro Social se decantó por señalar que "el segundo párrafo del inciso a) le impone a dicho [la Dirección y Administración de Gestión de Personal de la CCSS] que aplique y ejecute 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 Mideplán le remita." (pg. 408). Agrega además que "el Poder Ejecutivo no puede actuar como director o en una relación de jerarquía frente a esta institución, 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 al departamento de recursos humanos de la CCSS 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 Mideplán le remita"

Finalmente, la resolución manifiesta que Municipalidades que "El gobierno local tiene potestad de autonormación y autoadministración, esto quiere decir que pueden dictar sus propios reglamentos para regular su organización interna y los servicios que presta, así como su capacidad de gestionar y promover intereses y servicios locales de manera independiente del Poder Ejecutivo. Es claro, entonces que 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 Mideplán le remita".

Con la interpretación y aplicación del contenido y efectos de este artículo del proyecto de ley en cuestión, podría estarse afectando las competencias constitucionales exclusivas y excluyentes de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

Para subsanar las disposiciones inconstitucionales señaladas en el voto se propone adicionar al final del inciso a) de este artículo la frase "(…). Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución."

De lo anterior se desprende que la obligación de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, siendo que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin por el cual fueron diseñadas por el constituyente." (Lo destacado no corresponde al original).

En consecuencia, lo consultado por las personas legisladoras no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. No es propio de este tipo

de consultas entrar a revisar si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad interpretó de forma adecuada el dictamen de la Sala en lo relativo a sus efectos directos e indirectos. Precisamente, según se observa en el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión, las modificaciones hechas pretendían adecuar el contenido del proyecto a lo recomendado por este Tribunal (sin que se aprecie alguna materia nueva o aspecto novedoso), por lo que no le corresponde a esta jurisdicción emitir otra vez criterio dentro del mismo proceso de formación de la ley, en torno a las recomendaciones no vinculantes que prescribió.

Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma(en caso de que se convierta en ley de la República). Incluso, en este último escenario, el dictamen emitido por la Sala en el marco del proceso de formación de la ley constituiría parámetro para valorar su constitucionalidad.

Con base en las consideraciones expuestas, se declaran inevacuables estos extremos.

vi) Sobre las modificaciones al artículo 13

Aspectos consultados: Las personas legisladoras arguyen la inconstitucionalidad de las modificaciones al ordinal 13 del proyecto de ley, porque se incurre en una reiteración de los mismos vicios apuntados por la Sala Constitucional respecto de la construcción de la familia de puestos de los Poderes de la República. Igualmente se muestran disconformes con la exclusión de la Asamblea Legislativa de esta disposición.

Análisis de la Sala: Para examinar este alegato es importante comparar el contenido de la norma previo al dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 con el proyecto que propuso la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 13- Régimen general de empleo público	ARTÍCULO 13- Régimen general de empleo público

Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes ocho familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal: a) Personas servidoras publicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos. b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud. c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales. d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV. e) Personas docentes y académicas de la educación técnica y superior. f) Personas que administran justicia y los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).	Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal: a) Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos. b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud. c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales. d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV. e) Personas docentes y académicas de la educación técnica. f) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.

g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior. h) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza. La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública. En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan	g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza. **El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.** La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública. En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de

condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará el recurso humano necesario. Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca.	esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará el recurso humano necesario. Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca. *Lo destacado corresponde a la salvaguarda introducida*

En el informe de mayoría de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> "*El Artículo 13 del Capítulo IV Organización del Trabajo, regula el régimen general de empleo público, reconociendo la intención de los proponentes de la iniciativa de que exista un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por familias de puestos, cuyas funciones se determinarán a partir de lo que ejecute su personal. Esta disposición fue sujeta de examen por el Tribunal Constitucional, razón por la que vertieron criterio señalando los vicios que contenía.*
>
> *Sobre estas dudas de constitucionalidad y su relación con las Municipalidades el voto indica: "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 publicas 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."*
>
> *En cuanto a la CCSS y el inciso b) de esta norma manifestó: "Es inconstitucional, por no incluir en el citado inciso a los servidores que realizan labores sustanciales*

y administrativas, profesionales y técnicos, necesarios para alcanzar los fines constitucionalmente asignados a la CCSS."

Sobre el contenido normado en el inciso f) del Artículo 13 vinculado al Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Judicial acotó: "Es inconstitucional porque no excluye a los funcionarios que realizan funciones para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargos de alta dirección política. No se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales. Finalmente, 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."

Observa la Sala Constitucional que del texto del artículo 13 se desprende la intención del legislador de que Mideplán tenga la facultad de llenar de contenido las regulaciones propias de las familias creadas, mediante simple acto administrativo, ello a pesar de que tiene reserva de ley la regulación del funcionamiento de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

Además, considera que existe distorsiones odiosas al crear las familias, cuando se está dividiendo al personal del TSE pese a que todos coadyuvan al cumplimiento de la función electoral. Solo a los magistrados del TSE estarían dentro del grupo indicado en el inciso f), pero todo el resto de funcionarios, que también coadyuvan al ejercicio de esta función tan importante para la democracia costarricense, quedarían integrando otro grupo de familia de puestos. Todos los funcionarios del TSE que coadyuvan a la función electoral, directamente o por apoyo, requieren contar con toda la independencia de criterio en sus actuaciones, en este sentido el voto de la Sala Constitucional ya se había decantado al respecto al indicar que "la intención del constituyente al crear este Poder, fue cercenar por completo la posibilidad de que los funcionarios electorales, se inmiscuyen en toda actividad

política, con el fin de garantizar un Órgano Electoral independiente." (sentencia n°2005-14298).

Respecto de las Universidades y el artículo 13 inciso e), el Tribunal Constitucional señalo: "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."

A partir del análisis realizado se propone adicionar la salvaguarda en un nuevo párrafo segundo que se leerá "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas."

Con esta redacción se reafirma el principio constitucional de separación de poderes al reconocer que tendrán los otros Poderes de la República su propia familia de puestos, al igual para los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa. Lo que nos lleva a suprimir la indicación expresa en la norma del número de familias, porque no podría el artículo establecer la cantidad de familias de puestos, siendo que en la práctica y la aplicación de la futura Ley Marco de Empleo Público podrían llegar a ser más de ocho.

Finalmente, se sugiere al plenario legislativo con el texto sustitutivo que adjunto a las recomendaciones de este Informe eliminar la redacción del inciso f) y correr la numeración de los mismos, siendo el criterio de quienes suscribimos este informe que este inciso contiene vicios de constitucionalidad, que se subsanan con el párrafo que se adiciona a este artículo." (Lo destacado no corresponde al original).

En consecuencia, lo consultado por las personas legisladoras no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento

adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. No es propio de este tipo de consultas entrar a revisar si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad interpretó de forma adecuada el dictamen de la Sala en lo relativo a sus efectos directos e indirectos. Precisamente, según se observa en el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión, las modificaciones hechas pretendían adecuar el contenido del proyecto a lo recomendado por este Tribunal (sin que se aprecie alguna materia nueva o aspecto novedoso), por lo que no le corresponde a esta jurisdicción emitir criterio otra vez dentro del mismo proceso de formación de la ley, en torno a las recomendaciones no vinculantes que expresó.

Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni impide el eventual control posterior de constitucionalidad sobre la norma (de ser aprobada como ley de la República). Incluso, en este último escenario, el dictamen emitido por la Sala en el marco del proceso de formación de la ley constituiría un parámetro para valorar su constitucionalidad, aunque, ciertamente, la jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes *erga omnes*, salvo para sí misma (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Con base en las consideraciones expuestas, se declaran inevacuables estos extremos.

vii) Sobre la modificación del artículo 14 párrafo primero

Aspectos consultados: Las personas legisladoras cuestionan que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad recomendó al Plenario Legislativo la eliminación de la potestad del Mideplán -en materia de selección y de reclutamiento de personal- de emitir "*las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos*", en relación con las instituciones autónomas (aspecto declarado inevacuable por la Sala) y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, sobre las cuales la Sala no se pronunció. Advierten que, en cuanto al numeral 14, las inconstitucionalidades detectadas por la Sala en la opinión consultiva n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 lo fueron respecto al Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las universidades públicas y la CCSS.

Análisis de la Sala: Para examinar este alegato es importante comparar el contenido de la norma previo al dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 con el proyecto que propuso la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad:

Previo al dictamen de la Comisión	**Proyecto propuesto por la Comisión**
ARTÍCULO 14- Reclutamiento y selección El reclutamiento y la selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso se efectuará con base en su idoneidad comprobada, **para lo cual el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) emitirá, con absoluto apego a la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos.** En los procesos de reclutamiento y selección no podrá elegirse a un postulante que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones: a) Estar ligado por parentesco de consanguinidad o de afinidad en línea directa o colateral, hasta tercer grado inclusive, con la jefatura inmediata ni con las personas superiores inmediatas de esta en la respectiva dependencia. b) Encontrarse enlistada en el registro de personas inelegibles de la	ARTÍCULO 14- Reclutamiento y selección El reclutamiento y la selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso se efectuará con base en su idoneidad comprobada. En los procesos de reclutamiento y selección no podrá elegirse a un postulante que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones: a) Estar ligado por parentesco de consanguinidad o de afinidad en línea directa o colateral, hasta tercer grado inclusive, con la jefatura inmediata ni con las personas superiores inmediatas de esta en la respectiva dependencia.

plataforma integrada de empleo público. *(Lo destacado corresponde a lo que se suprimió).*	b) Encontrarse enlistada en el registro de personas inelegibles de la plataforma integrada de empleo público.

En el informe de mayoría de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> "*Bajo el análisis que hemos realizado, el artículo 14 regula lo atinente al reclutamiento y selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso, norma ubicada en el Capítulo V Gestión del Empleo.*
>
> *Al respecto, el Voto N° 2021-17098 indicó sobre los alcances frente al Poder Judicial que "el proyecto de ley aquí cuestionado incide en las competencias propias de este Poder de la República, pues más allá de establecer principios o lineamientos generales en materia de empleo público que respeten el principio de separación de funciones, el artículo 14 de estudio, es claro en señalar que será el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), quien emitirá las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos (...) se considera que tal disposición es inconstitucional, al autorizar que un órgano del Poder Ejecutivo, sea quien emita directamente disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, circulares, manuales, y resoluciones relativos a la materia de empleo público, que vacían de contenido las competencias reconocidas a la Corte Suprema de Justicia por el Constituyente original y derivado. (...) En razón de lo expuesto, la norma consultada excede cualquier marco de cooperación que pueda establecer una política general de empleo público, pues no resulta propio que una dependencia del Poder Ejecutivo -Mideplán-, le dicte a otro Poder, de manera obligatoria, en este caso al Poder Judicial, las pautas o criterios para la selección y reclutamiento de su personal. Ello constituye una clara injerencia externa y, la intromisión del Poder Ejecutivo en aspectos que son competencia exclusiva del Poder Judicial. Por consiguiente, este Tribunal considera que el artículo 14 consultado contiene un vicio de inconstitucionalidad, por lesionar el principio de independencia de funciones que garantizan al Poder Judicial, los ordinales 9 y 154 de la Constitución Política."*

De esta misma disposición manifestó el Tribunal Supremo de Elecciones que: "invalida cualquier intromisión externa de otro poder en los aspectos propios del Tribunal Supremo de Elecciones, que lesione tal independencia. (...) Bajo ese entendido, no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplán, le imponga al Tribunal Supremo de Elecciones, disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que, tal y como se ha señalado, es consustancial al grado de autonomía e independencia de la que gozan estos órganos constitucionales.(...) En consecuencia, tal ordinal contiene un vicio de inconstitucionalidad, en tanto resulte aplicable al Tribunal Supremo de Elecciones."

Las Universidades Públicas también fueron sujetas de análisis por parte del voto respecto a las cuales expresó que "las universidades públicas costarricenses gozan de un estatus autonómico privilegiado en el sector público descentralizado, toda vez que dicha independencia se extiende a los ámbitos administrativo, político, financiero y organizativo (...) En atención a ello, es imprescindible que dispongan todo lo relativo al reclutamiento y selección de su personal, sin interferencia externa alguna.". y "Sobre esta disposición resuelve que "el artículo 14 resulta inconstitucional, al autorizar que un órgano del Poder Ejecutivo sea quien emita directamente disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, circulares, manuales, y resoluciones relativos a la materia de empleo público, que vacían de contenido las competencias reconocidas a las Universidades Públicas por el Constituyente. Más aún cuando ya existe un marco normativo atinente a cada una de las universidades que regula esos aspectos. En razón de lo expuesto, la norma consultada excede cualquier marco de cooperación que pueda establecer una política general de empleo público, pues no resulta propio que una dependencia del Poder Ejecutivo -Mideplán-, le dicte a las Universidades Públicas, quienes gozan de autonomía plena, y de manera obligatoria, las pautas o criterios para la selección y reclutamiento de su personal. Ello constituye una clara injerencia externa y, la intromisión del Poder Ejecutivo en aspectos que son competencia exclusiva de las Universidades Públicas. Por consiguiente, este Tribunal considera que el artículo 14 consultado contiene un vicio de inconstitucionalidad, por lesionar la autonomía universitaria resguardada en el artículo 84 constitucional."

Para el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social se indica en la resolución que "según lo dispuesto en este artículo 14, la CCSS también se vería sujeta a las

disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que emita Mideplán en relación con el reclutamiento y la selección del personal de nuevo ingreso, lo cual deviene en inconstitucional." Y "resulta inválida cualquier intromisión externa de otro poder en los aspectos propios de la CCSS, que lesione su autonomía. Bajo ese entendido, no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplán, le imponga a la CCSS, disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que, tal y como se ha señalado, es consustancial al grado de autonomía de la que goza esta institución constitucional. En consecuencia, tal ordinal contiene un vicio de inconstitucionalidad, en tanto resulte aplicable a la CCSS."

Finalmente, sobre la vinculación de esta norma y las municipalidades argumento que "en este artículo 14, todas las Municipalidades se verían sujetas a las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que emita Mideplán en relación con el reclutamiento y la selección del personal de nuevo ingreso, lo cual deviene en inconstitucional. (...) Es decir, se admite la coordinación y la tutela administrativa del Estado en cuanto al control de legalidad, pero no, en cuanto, un órgano del Poder Ejecutivo como lo es Mideplán pueda emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, a las Municipalidades para sus procesos de reclutamiento y selección. En ese sentido, resulta inválida cualquier intromisión externa de otro poder en los aspectos propios de los gobiernos locales, que lesione su autonomía. Bajo ese entendido, no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplán, le imponga a las Municipalidades, disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que, tal y como se ha señalado, es consustancial al grado de autonomía de la que gozan estos gobiernos locales. En consecuencia, tal ordinal contiene un vicio de inconstitucionalidad, en tanto resulte aplicable a las Municipalidades."

En el mismo sentido en que ha venido resolviendo estos aspectos la Sala Constitucional en el voto bajo análisis, se señala una vez más la injerencia del Mideplán, que es un órgano del Poder Ejecutivo, para emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos a los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

> ***Razón por la cual concluimos, que la forma de corregir las dudas de constitucionalidad es suprimiendo del párrafo primero la frase "para lo cual el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) emitirá, con absoluto apego a la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos****".*
>
> *Con esta adición se acoge lo planteado en la resolución 2021-17098, para aclarar los alcances normativos del artículo 14, de manera que el primer párrafo se leerá como se indica a continuación: "El reclutamiento y la selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso se efectuará con base en su idoneidad comprobada.*" (Lo destacado no corresponde al original).

En consecuencia, lo consultado por las personas legisladoras no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. No es propio de este tipo de consultas entrar a revisar si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad interpretó de forma adecuada el dictamen de la Sala en lo relativo a sus efectos directos e indirectos. Precisamente, según se observa en el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión, las modificaciones hechas pretendían adecuar el contenido del proyecto a lo recomendado por este Tribunal (sin que se aprecie alguna materia nueva o aspecto novedoso), por lo que no le corresponde a esta jurisdicción otra vez emitir criterio dentro del mismo proceso de formación de la ley, en torno a las recomendaciones no vinculantes que dictó.

Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma(en caso de que se convierta en ley de la República). Incluso, en este último escenario, el dictamen emitido por la Sala en el marco del proceso de formación de la ley constituiría parámetro para valorar su constitucionalidad.

Con base en las consideraciones expuestas, se declaran inevacuables estos extremos.

viii) Sobre las supresiones del artículo 17

Aspectos consultados: Las personas legisladoras cuestionan que el ordinal 17 establecía en su párrafo primero la potestad del Mideplán de emitir las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos referentes al personal de alta dirección pública; sin embargo, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se tomó la atribución de eliminar esa potestad respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, sin que ello fuera objeto de pronunciamiento en la resolución n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 de esta Sala.

Análisis de la Sala: Para examinar este alegato es importante comparar el contenido de la norma previo al dictamen n.º 2021017098 con el proyecto que propuso la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 17- Personal de la alta dirección pública **El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) emitirá las disposiciones de alcance general, las directrices, y los reglamentos, en materia del personal de la alta dirección pública, que sean acordes con la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, para dotar a la Administración Pública de perfiles con integridad y probada capacidad de gestión, innovación y liderazgo, para procurar el mejoramiento de la prestación de bienes y servicios públicos.**	ARTÍCULO 17- Personal de la alta dirección pública

Las entidades y los órganos, incluidos en el artículo 2 de la presente ley, establecerán la normativa administrativa en relación con el personal de la alta dirección pública, de conformidad con los siguientes postulados: a) Es personal que tiene a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas, y que desarrolla funciones administrativas profesionales altamente ligadas a la toma, implementación, dirección y supervisión de decisiones estratégicas en las entidades y órganos incluidos, definidas como tales en las normas específicas de cada dependencia. b) La designación del personal de alta dirección pública atenderá a principios de mérito, capacidad, competencia, excelencia e idoneidad y se llevará a cabo mediante los más estrictos procedimientos que garanticen publicidad y concurrencia. c) El personal de alta dirección pública estará sujeto a una evaluación del desempeño rigurosa con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con	Las entidades y los órganos, incluidos en el artículo 2 de la presente ley, establecerán la normativa administrativa en relación con el personal de la alta dirección pública, de conformidad con los siguientes postulados: a) Es personal que tiene a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas y que desarrolla funciones administrativas profesionales altamente ligadas a la toma, implementación, dirección y supervisión de decisiones estratégicas en las entidades y los órganos incluidos, definidas como tales en las normas específicas de cada dependencia. b) La designación del personal de alta dirección pública atenderá a principios de mérito, capacidad, competencia, excelencia e idoneidad y se llevará a cabo mediante los más estrictos procedimientos que garanticen publicidad y concurrencia. c) El personal de alta dirección pública estará sujeto a una evaluación del desempeño rigurosa con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos institucionales que les hayan sido fijados. d) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre

los objetivos institucionales que les hayan sido fijados. d) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación. e) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación. *(Lo que se encuentra destacado corresponde a lo suprimido en Comisión).*	mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación. e) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación.

En el informe de mayoría de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> "*El artículo 17 regula la materia sobre personal de Alta Dirección. Al respecto indicó la resolución, sobre el Poder Judicial que: "Existen varios precedentes de la Sala en que, expresamente, se entiende como plenamente justificado que en el caso específico del Poder Judicial tenga una regulación especial, separada y diferenciada (...) [estas regulaciones] estarían referidas, al menos, respecto de quienes integran el Consejo Superior del Poder Judicial, y las jefaturas de la Defensa Pública, Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial.*

Puestos que son de gran relevancia, que deben estar particularmente protegidos de la injerencia de otros Poderes de la República a, y que requieren la estabilidad del personal necesaria para un adecuado e imparcial desempeño del cargo, lo cual es incompatible con una subordinación a las disposiciones que emita al respecto el Mideplán, como lo dispone la norma en cuestión. Siendo competente al respeto el mismo Poder Judicial (...) Por ende, se considera existe un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 17 objeto de consulta, en los términos expuestos."

Respecto de las Universidades Públicas "la injerencia de este Ministerio, que es un órgano del Poder Ejecutivo, emitiendo disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos a las Universidades Públicas en materia de los puestos de alta dirección, resulta violatorio de la autonomía universitaria. (...) las Universidades Públicas están facultadas para establecer su propia organización interna y estructurar su propio gobierno, todo dentro de los límites establecidos por la propia Constitución Política y las leyes especiales que reglamentan su organización y funcionamiento". La norma aplicaría a "puestos de gran importancia pues estarían referidos, al menos, respecto de quienes dirigen las distintas Vicerrectorías y Decanaturas, entre otros. Puestos que son de gran relevancia para el quehacer académico y el fiel cumplimiento del resto de las funciones asignadas a las universidades públicas (...) Por ende, se considera existe un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 17 objeto de consulta, en los términos expuestos."

En relación a (sic) la Caja Costarricense de Seguro Social indicó que "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. (...) Nótese que, estos son puestos de gran importancia pues estarían referidos, al menos, respecto de quienes dirigen las distintas Gerencias y Direcciones, entre otros." (...) "Por ende, se considera existe un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 17 objeto de consulta, en los términos expuestos."

En materia del régimen municipal expresó que: "en esta norma se dispone que, tratándose de puestos de alta dirección será Mideplán quien emita las

disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos al respecto." (...) En las Municipalidades se tienen cargos "de gran relevancia para el fiel cumplimiento de la administración de los intereses y servicios locales, que deben estar particularmente protegidos de la injerencia del Ejecutivo, y que requieren la estabilidad del personal necesaria para un adecuado desempeño del cargo, lo cual es incompatible con una subordinación a las disposiciones que emita al respecto el Mideplán, como lo dispone la norma en cuestión. Por ende, se considera existe un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 17 objeto de consulta, en los términos expuestos."

Nos hemos decantado a realizar un único cambio en este artículo, el cual consiste en suprimir el primer párrafo, así se elimina la inconstitucionalidad detectada por la Sala Constitucional." (Lo destacado no corresponde al original).

En consecuencia, lo consultado por las personas legisladoras no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. No es propio de este tipo de consultas entrar a revisar si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad interpretó de forma adecuada el dictamen de la Sala en lo relativo a sus efectos directos e indirectos. Precisamente, según se observa en el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión, las modificaciones hechas pretendían adecuar el contenido del proyecto a lo recomendado por este Tribunal (sin que se aprecie alguna materia nueva o aspecto novedoso), por lo que no le corresponde a esta jurisdicción otra vez emitir criterio dentro del mismo proceso de formación de la ley, en torno a las recomendaciones no vinculantes que expuso.

Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma(en caso de que se convierta en ley de la República). Incluso, en este último escenario, el dictamen emitido por la Sala en el marco del proceso de formación de la ley constituiría parámetro para valorar su constitucionalidad.

Con base en las consideraciones expuestas, se declaran inevacuables estos extremos.

ix) Sobre la modificación del numeral 18 párrafo final

Aspectos consultados: Las personas legisladoras alegan la modificación del párrafo final del artículo 18, en cuanto al nombramiento, periodo de prueba y prórrogas del personal de alta dirección pública. Acusan que, pese a que no fue consultado, de tal disposición se excluyó a la Asamblea Legislativa.

Análisis de la Sala: Para examinar este alegato es importante comparar el contenido de la norma previo al dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 con el proyecto que propuso la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad:

Previo al dictamen de la Comisión	**Proyecto propuesto por la Comisión**
ARTÍCULO 18- Nombramiento y período de prueba de la alta dirección pública. Toda persona servidora pública, que sea nombrada en puestos de alta dirección pública, estará a prueba durante el período de seis meses y su nombramiento se efectuará por un máximo de seis años, con posibilidad de prórroga anual, la cual estará sujeta a los resultados de la evaluación del desempeño. Al tratarse de las universidades públicas, se respetarán los plazos y períodos determinados en sus estatutos orgánicos y reglamentos.	ARTÍCULO 18- Nombramiento y período de prueba de la alta dirección pública. Toda persona servidora pública, que sea nombrada en puestos de alta dirección pública, estará a prueba durante el período de seis meses y su nombramiento se efectuará por un máximo de seis años, con posibilidad de prórroga anual, la cual estará sujeta a los resultados de la evaluación del desempeño. **El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa respetarán los plazos y períodos determinados en sus leyes, estatutos orgánicos y reglamentos, respecto de los servidores públicos nombrados en puestos de alta dirección pública**.

	(Lo destacado corresponde a los cambios producidos en la Comisión).

En el informe de mayoría de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> "*La norma 18 del texto de la Ley Marco de Empleo Público, aprobada en primer debate regula el plazo de prueba y plazo de nombramiento de los servidores públicos que sean nombradas en puestos de alta dirección pública. La disposición exceptúa en forma expresa, a las Universidades.*
>
> *La Sala Constitucional en el Voto N° 2021-17098 resolvió en esta materia y vinculado al Poder Judicial que "la regulación de aspectos relativos al nombramiento y selección de personal, tal como también ocurre con los puestos de alta dirección técnica, el período de prueba, plazo o condiciones de prórroga de los nombramientos, son regulaciones propias y atinentes a la autonomía organizacional y administrativa del Poder Judicial, pues se trata de puestos estratégicos de gran importancia para su administración, cuya definición debe corresponder a esta, conforme los fines constitucionales de esa institución. Adviértase que, respecto del Poder Judicial, esos puestos estarían referidos, al menos, respecto de quienes integran el Consejo Superior del Poder Judicial, y las jefaturas de la Defensa Pública, Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. (...) la norma consultada, lejos de favorecer tal principio constitucional, alteraría de forma irrazonable y desproporcionada la organización de puestos que son fundamentales para la administración de justicia del Poder Judicial, poniendo, incluso, en riesgo la imparcialidad en el ejercicio del cargo que debe prevalecer en esos puestos, ante la continua presión de una prórroga de su nombramiento anual. Asimismo, cabe advertir que, al igual que con el artículo 14 consultado y de lo señalado en el artículo 2 de este proyecto, el ordinal 18 no establece salvedad alguna respecto de la aplicación de esta norma al Poder Judicial, como sí lo hace en este caso para con las universidades públicas, al señalar que, en su caso, se respetarán los plazos y períodos determinados en sus estatutos orgánicos y reglamentos. De ahí que tampoco resulta excluido el Poder Judicial de su aplicación. Por ende, se considera existe un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 18 objeto de consulta, en los términos expuestos."*

En relación al (sic) Tribunal Supremo de Elecciones indicó "la regulación de aspectos relativos al nombramiento y selección de personal, tal como también ocurre con los puestos de alta dirección técnica, el período de prueba, plazo o condiciones de prórroga de los nombramientos, son regulaciones propias y atinentes a la autonomía organizacional y administrativa del TSE. Se entiende que los puestos de alta dirección técnica, definidos por el propio TSE, son puestos estratégicos de gran importancia para su debida organización, tales como podrían ser la Dirección Ejecutiva, la Dirección General del Registro Civil, la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, entre otros." (...) "La definición de tales condiciones es competencia exclusiva a este órgano constitucional especializado. De modo que, en los términos en que está dispuesto el artículo 18 consultado, contiene un vicio de inconstitucionalidad, por violentar el principio de independencia del TSE, a quien le corresponde de manera exclusiva la definición de las condiciones en que se deben desempeñar sus puestos de alta dirección."

Respecto de la CCSS explicó que: "la regulación de aspectos relativos al nombramiento y selección de personal, tal como también ocurre con los puestos de alta dirección técnica, el período de prueba, plazo o condiciones de prórroga de los nombramientos, son regulaciones propias y atinentes a la autonomía política de la CCSS." (...) "tales como podrían ser las distintas Direcciones en Planificación, Actuarial, Gestión de Personal; y las distintas Gerencias Administrativa, Financiera y Médica, entre otros." (...) "La definición de tales condiciones es competencia exclusiva a esta institución constitucional especializada. De modo que, en los términos en que está dispuesto el artículo 18 consultado, contiene un vicio de inconstitucionalidad, por violentar la autonomía política de la CCSS, a quien le corresponde de manera exclusiva la definición de las condiciones en que se deben desempeñar sus puestos de alta dirección."

En materia de municipalidades el voto señala: "la regulación de aspectos relativos al nombramiento y selección de personal, tal como también ocurre con los puestos de alta dirección técnica, el período de prueba, plazo o condiciones de prórroga de los nombramientos, son regulaciones propias y atinentes a la autonomía política de los gobiernos locales." (...) "son puestos estratégicos de gran importancia para su debida organización y atención de los intereses y servicios locales. Por ello y conforme a los fines propios de las municipalidades, es a ellas a quienes corresponde valorar las necesidades de los servicios que prestan y

determinar las condiciones en que deben ser ocupados esos puestos" (...) "la conveniencia del período de nombramiento de esos puestos o las condiciones de prórroga podrían estar sujetas a una condición de mayor estabilidad en el puesto como la garantizada en el ordinal 192 constitucional. Todo de acuerdo a (sic) su normativa interna, y no, a una normativa genérica como la que se pretende en este proyecto de ley." (...) "en los términos en que está dispuesto el artículo 18 consultado, contiene un vicio de inconstitucionalidad, por violentar la autonomía política de las municipalidades, a quienes les corresponde de manera exclusiva la definición de las condiciones en que se deben desempeñar sus puestos de alta dirección."

Al igual que en acápites anteriores, sugerimos modificar la redacción del párrafo segundo del artículo 18 de manera que se lea "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa se respetarán los plazos y períodos determinados en sus leyes, estatutos orgánicos y reglamentos, respecto de los servidores públicos nombrados en puestos de alta dirección pública."

De manera que se reconoce que el período de prueba, plazo o condiciones de prórroga de los nombramientos, son regulaciones propias y atinentes a la autonomía organizacional y administrativa de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa para dar cumplimiento a los fines constitucionales que le han sido asignados. Por ello, consideramos que la redacción propuesta recoge el sentir de los magistrados del alto Tribunal Constitucional." (Lo destacado no corresponde al original).

En consecuencia, lo consultado por las personas legisladoras no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. No es propio de este tipo de consultas entrar a revisar si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad interpretó de forma adecuada el dictamen de la Sala en lo relativo a sus efectos directos e indirectos. Precisamente, según se observa en el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión, las modificaciones hechas pretendían adecuar el contenido del proyecto a lo recomendado por este Tribunal (sin que se aprecie alguna

materia nueva o aspecto novedoso), por lo que no le corresponde a esta jurisdicción otra vez emitir criterio dentro del mismo proceso de formación de la ley, en torno a las recomendaciones no vinculantes que planteó.

Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma (en caso de que se convierta en ley de la República). Incluso, en este último escenario, el dictamen emitido por la Sala en el marco del proceso de formación de la ley constituiría parámetro para valorar su constitucionalidad.

Con base en las consideraciones expuestas, se declaran inevacuables estos extremos.

x) Sobre la adición de un nuevo párrafo al artículo 21

Aspectos consultados: Las personas legisladoras objetan la adición de un párrafo al numeral 21 que regula el procedimiento de despido de las personas servidoras públicas. Reprochan que la Sala no se pronunció sobre el Poder Legislativo, la Caja Costarricense de Seguro Social y las municipalidades; sin embargo, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad las excluyó, por lo que se excedió en sus competencias y provocó un vicio sustancial de procedimiento.

Análisis de la Sala: Para evitar transcribir, por su longitud, el contenido de los ordinales 21 y 22, relacionados con los procedimientos disciplinarios, se copia el párrafo añadido al artículo 21 y lo que fue suprimido del numeral 22.

La Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, luego del dictamen de la Sala, incluyó el siguiente párrafo al ordinal 21:

> "*El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa aplicarán el proceso de despido de acuerdo con su normativa interna, sus propias leyes o estatutos, según sea el caso. De no existir normativa institucional al respecto aplicará, supletoriamente, la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de*

mayo de 1978, las normas de derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo y el Código Procesal Civil."

Asimismo, tal órgano, eliminó el siguiente párrafo de los artículos 21 y 22:

"*Las instituciones de educación superior universitaria estatal emitirán normativa interna que regule esta materia, de conformidad con los artículos 84, 85 y 87 y el principio de debido proceso contenidos en la Constitución Política; en caso de que no exista normativa institucional al respecto aplicará, supletoriamente, la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las normas de derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo y el Código Procesal Civil.*"

En el informe de mayoría de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

"*El artículo 21 establece el procedimiento de despido y el artículo 22 desarrolla la fase recursiva contra despido, ambas normas fueron sujeto de análisis por parte de la Sala Constitucional en la resolución de marras. Sobre la materia el voto señala: "La creación de una nueva causal de despido, por no pasar la evaluación del desempeño en dos ocasiones consecutivas (según el primer párrafo del art.21 del proyecto), no es inconstitucional en tanto la aplique el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de acuerdo con su normativa interna. (...) Sí resultan inconstitucionales los artículos 21 y 22 del proyecto consultado, respecto de su aplicación al Poder Judicial -y al TSE según se verá-, por cuanto, el ejercicio de la potestad disciplinaria de los servidores del Poder Judicial es parte esencial de la independencia judicial. Así entonces, todo lo que en esas normas se establece en cuanto a procedimiento y fase recursiva no podrían aplicarse al Poder Judicial, el cual ya goza de normativa interna que dispone el ejercicio de la potestad disciplinaria. (...) en consonancia con el principio de independencia judicial, la entidad con competencia disciplinaria será, exclusivamente el propio Poder Judicial."*

El proyecto de Ley Marco de Empleo Público incluye a todas las personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación de esta propuesta de ley, siendo el procedimiento de despido clave en el desarrollo de las relaciones de empleo público en las instituciones públicas.

Las redacciones de estas dos normas provocan una injerencia odiosa y peligrosa para nuestro Estado Social de Derecho, razón que nos lleva a proponer la modificación de la primera parte del párrafo final del artículo 21 y mantener la frase final el texto actual.

De manera que este párrafo se lea de la siguiente forma: "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, aplicarán el proceso de despido de acuerdo con su normativa interna, sus propias leyes o estatutos según sea el caso. De no existir normativa institucional al respecto aplicará, supletoriamente, la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las normas de derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo y el Código Procesal Civil."

En cuanto al artículo 22, se ha dispuesto la eliminación del párrafo final de la norma, por considerar que es una repercusión de la modificación al artículo 21, de manera que la fase recursiva contra el despido no será de aplicación a los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, deberán de aplicar lo dispuesto en su normativa interna, evitando con ello cualquier violación a los principios de seguridad jurídica y legalidad. Reconocemos, que el procedimiento de despido es clave en el desarrollo de las relaciones de empleo público, por lo que la claridad en el proceso es fundamental para respetar las garantías constitucionales."

En adición, en la opinión consultiva n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021, la Sala dispuso respecto a la potestad disciplinaria -no solo del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, sino de las universidades del Estado, la Caja Costarricense de Seguro Social y las municipalidades- lo siguiente:

"*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. Quiere esto decir, que en lo tocante a estos temas todo el funcionariado de cada poder y ente quedan sometidos a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto.*" (Lo destacado no corresponde al original).

En consecuencia, lo consultado por las personas legisladoras no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. No es propio de este tipo de consultas entrar a revisar si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad interpretó de forma adecuada el dictamen de la Sala en lo relativo a sus efectos directos e indirectos. Precisamente, según se observa en el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión, las modificaciones hechas pretendían adecuar el contenido del proyecto a lo recomendado por este Tribunal (sin que se aprecie alguna materia nueva o aspecto novedoso), por lo que no le corresponde a esta jurisdicción otra vez emitir criterio dentro del mismo proceso de formación de la ley, en torno a las recomendaciones no vinculantes que formuló.

Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma (en caso de que se convierta en ley de la República). Incluso, en este último escenario, el dictamen emitido por la Sala en el marco del proceso de formación de la ley constituiría parámetro para valorar su constitucionalidad.

Con base en las consideraciones expuestas, se declaran inevacuables estos extremos.

xi) Sobre las supresiones en la aplicación del artículo 30

Aspectos consultados: Las personaras legisladoras cuestionan la eliminación de las ligas de municipalidades y de las instituciones autónomas de la aplicación del numeral 30. Señalan que esta norma comprende los postulados rectores de compensación y solo fue consultado en relación con las universidades públicas. Añaden que el ordinal fue declarado inconstitucional en el punto 31 de la parte dispositiva. Refieren que la mayoría de los integrantes de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad modificaron el párrafo final, con el fin de eliminar la coordinación interinstitucional del Poder Legislativo (sobre el cual no se pronunció la Sala), el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y las municipalidades, con el Mideplán, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil. Arguyen

que lo anterior se dispuso a efecto de la construcción de las columnas salariales respectivas. Mencionan que de tal disposición se eliminó la potestad otorgada a las ligas de municipalidades y a las instituciones autónomas de construir la respectiva columna salarial global, sin que la Sala se haya pronunciado al respecto.

Análisis de la Sala: Para examinar este alegato es importante comparar el contenido de la norma previo al dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 con el proyecto que propuso la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad:

Previo al dictamen de la Comisión	**Proyecto propuesto por la Comisión**
ARTÍCULO 30- Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación Los salarios de las personas servidoras públicas, a partir de la vigencia de la presente ley, se regirán de acuerdo con los siguientes postulados: a) El salario será siempre igual para igual trabajo en idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, independientemente de la institución pública para la que labore. b) El salario del presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública. c) La fijación de los salarios se realizará construyendo una metodología de remuneración del trabajo para el servicio público. d) Cada familia de puestos tendrá una columna de salario global que indicará el puesto y la remuneración que recibirá la persona servidora pública	ARTÍCULO 30- Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación Los salarios de las personas servidoras públicas, a partir de la vigencia de la presente ley, se regirán de acuerdo con los siguientes postulados: a) El salario será siempre igual para igual trabajo en idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, independientemente de la institución pública para la que labore. b) El salario del presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública. c) La fijación de los salarios se realizará construyendo una metodología de remuneración del trabajo para el servicio público. d) Cada familia de puestos tendrá una columna de salario global que indicará el puesto y la remuneración que recibirá la persona servidora pública que lo ostente. La

que lo ostente. La columna salarial deberá ser publicada en la plataforma integrada de empleo público. e) En caso de requerir ajustes o modificaciones a la columna salarial, cuya motivación sea distinta del costo de vida, dicha decisión deberá tomarse de manera fundamentada en criterios técnicos de carácter económico. f) Los salarios se ajustarán según las reglas contenidas en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las instituciones de educación superior estatal, las corporaciones municipales y las ligas de municipalidades a través de la Unión Nacional de Gobiernos Locales y las instituciones autónomas construirán, conjuntamente con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, la respectiva columna salarial global, con base en el principio de coordinación interinstitucional.	columna salarial deberá ser publicada en la plataforma integrada de empleo público. e) En caso de requerir ajustes o modificaciones a la columna salarial, cuya motivación sea distinta del costo de vida, dicha decisión deberá tomarse de manera fundamentada en criterios técnicos de carácter económico. f) Los salarios se ajustarán según las reglas contenidas en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. **El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán las respectivas columnas salariales globales de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas**. *(Lo que se encuentra resaltado corresponde a las modificaciones realizadas por parte de la Comisión*).

En el informe de mayoría de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> "*El artículo 30 regula los postulados rectores que orientan la gestión de la compensación, en el Capítulo VIII Gestión de la compensación, para las personas*

servidoras públicas, los cuales aplicarán a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público.

Argumenta la Sala Constitucional en el voto 2021-17098 que: "el artículo 30, 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".

Sobre el inciso b) del artículo también relacionado a las Universidades estatales determina que "no es inconstitucional establecer como tope el salario del presidente de la República para los funcionarios universitarios" (...) "cualquier rebaja del salario del presidente de la República para fungir como tope también debe ser con base en estudios técnicos, responsabilidades y perfiles de puesto" (...) " si un (a) presidente de la República decide renunciar a la totalidad o parte de su salario, dichas acciones individuales no afectarían el tope de salario, el que ha sido fijado técnicamente. " (...) "hay que tener presente que, en cumplimiento del principio de equilibrio financiero o presupuestario en este caso, resulta conforme con el Derecho de la Constitución que haya el citado tope".

En razón de lo anterior, se propone modificar la redacción del párrafo final de este artículo, el cual se leerá: "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán las respectivas columnas salariales globales de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas."

Lo anterior permite mantener la coherencia en los cambios al texto, que se han sugerido en el texto sustitutivo que se adjunta a este informe, para que el plenario legislativo la acoja, en razón de que mantiene la tesis expresada por la Sala Constitucional en el voto bajo análisis." (Lo subrayado corresponde al original).

En adición, este Tribunal, en la opinión consultiva n.º 2021-17098, señaló:

"*En otro orden de ideas, también 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****, como se explicará al analizar la normativa que se tacha de inconstitucional en las consultadas admitidas."* (Lo destacado no corresponde al original).

En consecuencia, lo consultado por las personas legisladoras no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. No es propio de este tipo de consultas entrar a revisar si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad interpretó de forma adecuada el dictamen de la Sala en lo relativo a sus efectos directos e indirectos. Precisamente, según se observa en el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión, las modificaciones hechas pretendían adecuar el contenido del proyecto a lo recomendado por este Tribunal (sin que se aprecie alguna materia nueva o aspecto novedoso), por lo que no le corresponde a esta jurisdicción otra vez emitir criterio dentro del mismo proceso de formación de la ley, en torno a las recomendaciones no vinculantes que declaró.

Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma(en caso de que se convierta en ley de la República). Incluso, en este último escenario, el dictamen emitido por la Sala en el marco del proceso de formación de la ley constituiría parámetro para valorar su constitucionalidad.

Con base en las consideraciones expuestas, se declaran inevacuables estos extremos.

xii) Sobre las modificaciones a los artículos 31, 32, 33, 34 y 37

Aspectos consultados: Las personas legisladoras arguyen que pese a que la Sala solo dictaminó la inconstitucionalidad de los numerales 31, 32 y 34 en relación con las universidades públicas, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad los modificó a fin de establecer que corresponderá a los Poderes Legislativo (sobre el que no se pronunció la Sala), Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social y las municipalidades especificar una metodología de valoración del trabajo para el servicio público a su cargo (ordinal 31); la definición de los grados dentro de su familia laboral y la exclusión de aplicar las directrices anuales del Mideplán en lo relativo a los grados de cada familia (artículo 32); la clasificación de puesto de trabajo en familias laborales y grados (numeral 33); y la elaboración de la columna salarial global. Aducen que independientemente de que puedan coincidir en que la aplicación de los ordinales 31, 32, 33, 34 y 37 inciso f) resultan inconstitucionales, en lo concerniente a los Poderes Legislativo, Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social y las municipalidades, lo cierto es que, como la Sala Constitucional no se pronunció al respecto en la resolución n.º 2021-17098, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad no estaba facultada para excluirlos, con lo cual se excedió en sus competencias. Con ello ocasiona un vicio sustancial de procedimiento y la violación de los principios de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras. En adición se objeta el exceso de la Comisión sobre las modificaciones realizadas al artículo 37 incisos c), d) y e), dado que la inconstitucionalidad fue declarada por violación de la autonomía universitaria; empero, se excluyó la potestad de Autoridad Presupuestaria en relación con el Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, alcaldías, las presidencias ejecutivas de las instituciones con autonomía de gobierno, contralor (a) general de la República, defensor (a) de los Habitantes (inciso d), subcontralor (a) y defensor (a) adjunto (inciso e) y rectores de las universidades públicas (inciso f).

Análisis de la Sala: Para examinar este alegato es importante comparar el contenido de la norma previo al dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 con el proyecto que propuso la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 31- Metodología de valoración de trabajo. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) especificará una metodología de valoración del trabajo para el servicio público. La metodología de evaluación del trabajo será un esquema de «factor de puntos», en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes. Mideplán definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral y dentro de los cuales se considerarán los siguientes: a) Niveles requeridos de conocimientos y experiencia. b) El peso relativo del trabajo desempeñado para la consecución de las metas institucionales. c) El margen de discrecionalidad con el que se cuenta para la adopción de las respectivas decisiones. d) Necesidad de planificar y organizar el trabajo.	ARTÍCULO 31- Metodología de valoración de trabajo. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), en el marco de las competencias previstas en esta ley**,** **el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa especificarán una metodología de valoración del trabajo para el servicio público a su cargo**. La metodología de evaluación del trabajo será un esquema de «factor de puntos», en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes. Dicha metodología definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral y dentro de los cuales se considerarán los siguientes: a) Niveles requeridos de conocimientos y experiencia. b) El peso relativo del trabajo desempeñado para la consecución de las metas institucionales. c) El margen de discrecionalidad con el que se cuenta para la adopción de las respectivas decisiones. d) Necesidad de planificar y organizar el trabajo.

e) Complejidad del trabajo. f) Disponibilidad. g) La peligrosidad que conlleve el ejercicio de sus funciones. h) Responsabilidad asociada al manejo de los recursos públicos. i) Libertad para actuar en la planificación y el cumplimiento de las obligaciones del cargo. j) La producción científica, técnica y académica vinculada con las funciones del puesto o el giro ordinario de la institución para la que se labora. k) Las diferencias por paridad del poder adquisitivo que se produzcan por el ejercicio del cargo destacado en el extranjero, con el fin de equiparar el poder adquisitivo de cada puesto, conforme a las variables económicas de cada país de destino. l) La restricción al ejercicio liberal de la profesión en los puestos que requieran dicha consideración. m) El desarraigo, para aquellos puestos fuera de la Gran Área Metropolitana y donde se demuestre ausencia de disponibilidad de personal altamente especializado. El factor de desarraigo se reconocerá de forma temporal mientras persista la situación de	e) Complejidad del trabajo. f) Disponibilidad. g) La peligrosidad que conlleve el ejercicio de sus funciones. h) Responsabilidad asociada al manejo de los recursos públicos. i) Libertad para actuar en la planificación y el cumplimiento de las obligaciones del cargo. j) La producción científica, técnica y académica vinculada con las funciones del puesto o el giro ordinario de la institución para la que se labora. k) Las diferencias por paridad del poder adquisitivo que se produzcan por el ejercicio del cargo destacado en el extranjero, con el fin de equiparar el poder adquisitivo de cada puesto, conforme a las variables económicas de cada país de destino. l) La restricción al ejercicio liberal de la profesión en los puestos que requieran dicha consideración. m) El desarraigo, para aquellos puestos fuera de la Gran Área Metropolitana y donde se demuestre ausencia de disponibilidad de personal altamente especializado. El factor de desarraigo se reconocerá de forma temporal mientras persista la situación de escasez de

escasez de personal. No podrá ser reconocido cuando la jornada laboral sea parcial en el lugar destacado. A cada uno de los factores se le asignará un peso relativo según su contribución al desempeño de los puestos. A su vez, los factores tendrán diferentes niveles, que reflejarán la intensidad, frecuencia, duración o dimensión en la que el factor debe ser aplicado para el desempeño del cargo. En el caso del personal docente del título II del Estatuto de Servicio Civil, adicionalmente se tomarán en cuenta los lineamientos y las políticas para la evaluación del desempeño docente que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación.	personal. No podrá ser reconocido cuando la jornada laboral sea parcial en el lugar destacado. A cada uno de los factores se le asignará un peso relativo según su contribución al desempeño de los puestos. A su vez, los factores tendrán diferentes niveles, que reflejarán la intensidad, frecuencia, duración o dimensión en la que el factor debe ser aplicado para el desempeño del cargo. En el caso del personal docente del título II del Estatuto de Servicio Civil, adicionalmente se tomarán en cuenta los lineamientos y las políticas para la evaluación del desempeño docente que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación.
ARTÍCULO 32- Grados dentro de las familias laborales Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos los puestos dentro de la familia laboral.	ARTÍCULO 32- Grados dentro de las familias laborales Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos los puestos dentro de la familia laboral.

Esta evaluación se realizará de acuerdo con una metodología de evaluación de puestos de trabajo.	Esta evaluación se realizará de acuerdo con una metodología de evaluación de puestos de trabajo.
	El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución.
Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración.	Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración, cuya progresión, dentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.
La progresión de los puntos de remuneración, dentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). La progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación	La progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional.

satisfactoria del desempeño profesional.	
ARTÍCULO 33- Clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados Todos los puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo. Todas las instituciones del sector público facilitarán la información al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) y enviarán las descripciones para todos los puestos de trabajo y sobre el formato en el que definirá el órgano rector. Las descripciones de los puestos de trabajo reflejarán los	ARTÍCULO 33- Clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados **El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa deberán desarrollar la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, respecto de las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.** Los restantes puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo. Las instituciones bajo la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) le enviarán las descripciones para los puestos de trabajo en el formato que este defina. Estas descripciones reflejarán los deberes realmente desempeñados. La descripción del puesto, certificada por cada entidad, se

deberes realmente desempeñados; la descripción del puesto, certificada por cada entidad, se analizará con el propósito de evaluar el trabajo. Una vez que cada trabajo haya sido descrito, analizado y evaluado, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) lo asignará a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia.	analizará con el propósito de evaluar el trabajo. Una vez que cada trabajo haya sido descrito, analizado y evaluado, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) lo asignará a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia.
ARTÍCULO 34- Columna salarial global A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General del Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje. Los grados en cada una de las familias laborales se asignarán a uno o más puntos de remuneración en la columna salarial global. Los puntos de	ARTÍCULO 34- Columna salarial global. A partir de la metodología de valoración del trabajo, **el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente**. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global para las instituciones bajo su ámbito de competencia. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje. Los grados en cada una de las familias laborales se asignarán a uno o más puntos de remuneración en la columna salarial global. Los puntos de remuneración a los

remuneración a los que se asigna cada grado se determinarán por referencia a: a) La valoración de los factores del trabajo. b) Las necesidades profesionales de cada familia laboral. c) Empleos de referencia en cada familia laboral, de modo que haya igual salario por igual trabajo en todas las familias de empleo.	que se asigna cada grado se determinarán por referencia a: a) La valoración de los factores del trabajo. b) Las necesidades profesionales de cada familia laboral. c) Empleos de referencia en cada familia laboral, de modo que haya igual salario por igual trabajo en todas las familias de empleo.
ARTÍCULO 37- Salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas. El salario más alto del sector público será el de quien ostente la Presidencia de la República. La Autoridad Presupuestaria establecerá, con fundamento en estudios técnicos, responsabilidades y perfiles de puestos, así como en los topes salariales establecidos en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, los salarios de las personas servidoras públicas que se desempeñen en los siguientes cargos públicos: a) Presidencia de la República. b) Vicepresidencias de la República.	ARTÍCULO 37- Salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas. El salario más alto del sector público será el de quien ostente la Presidencia de la República. La Autoridad Presupuestaria establecerá, con fundamento en estudios técnicos, responsabilidades y perfiles de puestos, así como en los topes salariales establecidos en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, los salarios de las personas servidoras públicas que se desempeñen en los siguientes cargos públicos: a) Presidencia de la República. b) Vicepresidencias de la República. c) Ministros y ministras, y presidencias ejecutivas, con excepción de aquellas

c) Ministros y ministras, magistraturas, presidencias ejecutivas y alcaldías. d) Viceministros y viceministras, gerencias y subgerencias del sector descentralizado, así como quien ejerza rango superior jerárquico en la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes. e) La Procuraduría General Adjunta de la República, la Subcontraloría General de la República, la Defensoría Adjunta de los Habitantes, la Dirección de Confianza y la Oficialía Mayor. f) Rectores y rectoras de las universidades públicas.	pertenecientes a instituciones con autonomía de gobierno u organizativa. d) Viceministros y viceministras, gerencias y subgerencias del sector descentralizado, así como quien ejerza rango superior jerárquico en la Procuraduría General de la República. e) La Procuraduría General Adjunta de la República, la Dirección de Confianza y la Oficialía Mayor. *(Lo destacado corresponde a lo agregado).*

Acerca de los cambios realizados por la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad, la mayoría de ese órgano hizo estas consideraciones:

> "*Siguiendo con el articulado sujeto a examen en la resolución 2021-17098, en relación con los artículos 31 (sobre la metodología de valoración del trabajo), 32 (Grados dentro de las familias laborales) y 34 (Columna salarial global), se indicó la existencia de dudas sobre su constitucionalidad.*
>
> *El objetivo macro del proyecto de Ley Marco de Empleo Público es el sometimiento del aparato estatal a un sistema único de regulación del empleo público y la centralización de la rectoría en Mideplán, lo que la Sala Constitucional señala como una clara vulneración del principio de separación de poderes, como ya se ha venido sosteniendo a lo largo del informe. En este sentido indica el voto: "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. En esta materia en relación con el funcionariado que esté en la familia de puestos relativo a estos entes, establecido por el órgano jerárquico de cada universidad, todos estos aspectos al estar vinculados con el funcionariado necesario para alcanzar el fin constitucionalmente establecido la competencia resulta exclusiva y excluyente y, por consiguiente, Mideplán o el Poder Ejecutivo no les asiste ninguna potestad para definir ni elaborar ningún de esos extremos."

La respuesta necesariamente implicaría que ese órgano -Mideplán-, interfiera en competencias que son exclusivas y excluyentes de los otros Poderes de la República, Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, así analizado a lo extenso del voto.

Específicamente del artículo 33, sobre la clasificación de puestos de trabajo en las Universidades Públicas manifestó: "la Sala Constitucional encuentra que es inconstitucional, 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 somete el manual de puestos de dichos funcionarios al análisis y evaluación del Mideplán, lo que -en atención a la autonomía universitaria- corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios por las razones que explicaron supra."

En atención a este señalamiento, se reconoce que para alcanzar el fin constitucionalmente establecido entre la competencia que resulta exclusiva y excluyente a estas, a Mideplán no le asiste ninguna potestad para definir ni elaborar ninguno de los extremos regulados en los artículos 31, 32 y 34, y, por consiguiente, se propone variar la redacción de estos numerales, primero para que guarde coherencia con las otras modificaciones sugeridas e indicadas anteriormente y, segundo, para ajustar el texto a los argumentos esgrimidos en el voto sobre la potestad que le asiste al legislador para establecer un marco

normativo en empleo público, que contenga un modelo para todos los servidores públicos de conformidad con los artículos 9, 11, 191 y 192 de la Constitución Política.

Con estas modificaciones consideramos que las normas se podrán ajustar a quiénes se les aplicaría y quiénes estarían excluidos, a la luz de la Resolución N° 2021-17098.

En el artículo 31 se modifica el primer párrafo, el cual se leerá: "El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), en el marco de las competencias previstas en esta ley, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, especificarán una metodología de valoración del trabajo para el servicio público a su cargo. La metodología de evaluación del trabajo será un esquema de «factor de puntos», en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes. Dicha metodología definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral y dentro de los cuales se considerarán los siguientes: (…)"

En esta tesitura se propone en el artículo 32 la adición de un nuevo párrafo tercero que dirá "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución."

Además, modificar el párrafo siguiente, del artículo 32 con esta redacción "Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración, cuya progresión dentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa."

En el caso del artículo 33, se propone incluir un nuevo párrafo primero y modificar los dos párrafos siguientes:

"El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa deberá desarrollar la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, respecto de las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

Los restantes puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo.

Las instituciones bajo la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) le enviarán las descripciones para los puestos de trabajo en el formato que este defina. Estas descripciones reflejarán los deberes realmente desempeñados. La descripción del puesto, certificada por cada entidad, se analizará con el propósito de evaluar el trabajo. (…)"

Y se mantiene la redacción del párrafo final, del artículo 33.

Para concluir en este acápite, la modificación que se sugiere es al párrafo primero y segundo del artículo 34:

"A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General del Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global para las instituciones bajo su ámbito de competencia. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje. (…)"

IV-12.- Artículo 37:

Al respecto, el voto 2021-17098 de la Sala Constitucional observa que esta norma contiene elementos que rozan con el Derecho de la Constitución. El artículo

37 regula el salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas, elementos que ya se habían analizado a la luz de la "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", Ley de 9635. Resulta relevante para el ejercicio que se realizó por parte de los diputados y las diputadas que suscribimos este informe lo indicado en la resolución bajo análisis: "el salario global y un régimen unificado es constitucionalmente posible, toda vez que lo que estatuye la Carta Fundamental es el derecho al salario -artículo 56- es decir, una contraprestación económica por el servicio prestado, de ahí que no hay un derecho fundamental a un plus o pluses salariales (...) la fijación de un salario global por parte de legislador en el caso de las universidades no incide en las competencias exclusivas y excluyentes."

Además, para el examen que interesa el voto señala que "la política salarial es una competencia que el legislador le atribuye al Poder Ejecutivo, lo que resulta acorde con las potestades de Administración y Gobierno que la Constitución Política le asigna a ese poder en relación con su funcionario y otros entes que no gozan de competencias exclusivas y excluyentes o grados a autonomía que impiden la potestad de dirección. Ergo, son los entes universitarios los llamados a fijar su política de remuneración, así como el salario mínimo de inicio de la columna salarial única y el valor financiero que se asigne a cada punto de la columna del salario global, adoptando como parámetro los principios y postulados que dispone la norma cuestionada, con excepción de aquellos funcionarios que los jerarcas de estos entes decidan excluir de la columna porque realizan funciones administrativas básicas, auxiliares, que no están vinculadas a los fines constitucionalmente asignados."

Sobre el inciso j), del artículo 37 expresamente el voto indico "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 No. 2015-010248), incluido el salario de los rectores (...) las universidades públicas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y cuentan con todas las facultades y poderes administrativos para llevar a cabo su misión."

Para que el numeral 37 guarde congruencia con la redacción de los otros artículos sujetos de estudio por parte de la Sala Constitucional en el voto en comentario, se considera importante realizar el ajuste a varios de sus incisos, y con ello, plasmar el razonamiento del Tribunal Constitucional cuando reafirma la materia consustancial al ejercicio de las competencias constitucionales de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

Lo que nos lleva a proponer una modificación a la redacción de varios incisos de este artículo, específicamente para los apartados c), d) y e), así como la eliminación del inciso f).

De manera que se recomienda la siguiente redacción en el de texto sustitutivo recomendado en este Informe:

c) Ministros y ministras, y presidencias ejecutivas, con excepción de aquellas pertenecientes a instituciones con autonomía de gobierno u organizativa.

d) Viceministros y viceministras, gerencias y subgerencias del sector descentralizado, así como quien ejerza rango superior jerárquico en la Procuraduría General de la República.

e) La Procuraduría General Adjunta de la República, la Dirección de Confianza y la Oficialía Mayor." (Lo resaltado no corresponde al original).

Sobre este particular, los propios legisladores consultantes coinciden con los cambios y si bien el dictamen de la Sala n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 fue específico respecto de las normas impugnadas en lo relativo a la autonomía universitaria, lo cierto es que también incluyó un considerando general, en el que advirtió:

"*[T]odo 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."

En consecuencia, lo consultado por las personas legisladoras no involucra temas de discusión novedosos (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) ni elementos absolutamente nuevos incorporados al proyecto de ley, por lo que no existe mérito para emitir algún pronunciamiento adicional en esta fase previa de control de constitucionalidad. No es propio de este tipo de consultas entrar a revisar si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad interpretó de forma adecuada el dictamen de la Sala en lo relativo a sus efectos directos e indirectos. Precisamente, según se observa en el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión, las modificaciones hechas pretendían adecuar el contenido del proyecto a lo recomendado por este Tribunal (sin que se aprecie alguna materia nueva o aspecto novedoso), por lo que no le corresponde a esta jurisdicción otra vez emitir criterio dentro del mismo proceso de formación de la ley, en torno a las recomendaciones no vinculantes que dictaminó.

Lo anterior no implica el aval de este Tribunal a los cambios efectuados en el proyecto de ley con ocasión del dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021 (pues en esta fase no se están analizando las modificaciones sino únicamente si se trata o no de aspectos nuevos), ni tampoco impide el eventual control de constitucionalidad *a posteriori* que podría llegar a ejercerse sobre la norma (en caso de que se convierta en ley de la República). Incluso, en este último escenario, el dictamen emitido por la Sala en el marco del proceso de formación de la ley constituiría parámetro para valorar su constitucionalidad.

Con base en las consideraciones expuestas, se declaran inevacuables estos extremos.

b.- Minoría. Voto salvado de las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para no reiterar lo dicho, basta decir que –de conformidad con lo señalado *supra* (considerando I.B.1.b.i) que contiene nuestras razones adicionales)– corresponde admitir en su totalidad la consulta legislativa planteada.

C.- Consulta legislativa facultativa. Exp. n.°21-025530-0007-CO

Unánime. Redacta la magistrada Garro Vargas

Mediante el voto interlocutorio n.°2022-000653 de las 9:15 hrs. del 7 de enero de 2022 (*Sala Constitucional integrada por los magistrados Rueda L., Salazar A., Araya G., Garro V., Esquivel R., Salazar M., Chacón J.*) el Pleno de la Sala Constitucional dispuso admitir y acumular a este expediente la consulta facultativa de constitucionalidad planteada y tramitada originalmente en el expediente n.°21-025530-0007-CO, al haber sido presentada de previo a la llegada del expediente legislativo y por cumplir demás requisitos de admisibilidad.

Sin embargo, en relación con esta concreta consulta se hace necesario precisar que en la misma no se plantean verdaderas dudas de constitucionalidad en cuanto a alguna disposición del proyecto de ley o bien con el trámite parlamentario que hasta el momento se le ha dado a dicho expediente legislativo. Por el contrario, los legisladores parten de la certeza de que el proyecto no contiene normas que sean contrarias al Derecho de la Constitución y además expresan la seguridad de que, desde su perspectiva, el proyecto no requiere de una mayoría calificada para convertirse en ley de la República y que no le aplica la restricción constitucional contemplada en el art. 97 de la Constitución Política.

En efecto, al revisar atentamente el libelo de la consulta legislativa se observan manifestaciones como las siguientes:

> "*Nos manifestamos opuestos al criterio remitido por el Poder Judicial y requerimos a este Tribunal aclarar si a partir del último texto actualizado de proyecto de ley en análisis si este es susceptible de consulta preceptiva al Poder Judicial y requiera de mayoría absoluta de los diputados y disputadas presentes para su aprobación definitiva*" (folio 09 del escrito de la consulta legislativa).

Más bien, los legisladores dan abundantes razones por las cuales consideran que la aprobación del expediente legislativo n.°21.336 no exige de mayoría calificada, porque, desde su perspectiva, no contiene normas que así lo requiera. De forma expresa se afirma lo siguiente:

> *"[E]s criterio de los diputados y diputadas firmantes de esta consulta de constitucionalidad que la Corte Suprema de Justicia se equivoca cuando afirma*

> *que el texto actualizado del expediente afecta el funcionamiento y organización del Poder Judicial; y por lo cual, consideramos que no existe obligación constitucional de consultar este proyecto de ley al Poder Judicial según lo establecido en el artículo 167 de la Constitución Política y de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Constitucional antes mencionada"* (folio 11 del escrito de la consulta legislativa).

En otro orden de ideas, los diputados y diputadas consultantes consideran "un error" la conclusión dispuesta por los magistrados y magistradas del Tribunal Supremo de Elecciones sobre la aplicación del art. 97 de la Constitución Política al expediente n.°21.336, por considerar que trata sobre "materia electoral" (ver folio 16 del escrito de la consulta legislativa). Al respecto, los legisladores que suscriben la consulta realizan las siguientes aseveraciones:

> *"[N]os manifestamos opuestos al criterio remitido por el Tribunal Supremo de Elecciones y requerimos a este Tribunal aclarar si a partir del último texto actualizado del proyecto de ley en análisis si este es susceptible de consulta preceptiva al Tribunal Supremo de Elecciones y requiera de mayoría absoluta de los diputados y diputadas presentes para su aprobación definitiva"* (ver folio 20 del escrito de la consulta legislativa).

Seguidamente reconocen que consideran que "no existe obligación constitucional de consultar este proyecto de ley" y aseguran que "el proyecto de ley no contiene en su articulado normas explícitas que afecten la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales, todos los actos relativos al sufragio y la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones" y afirman que consideran que el proyecto de ley en discusión no requiere de mayoría calificada para ser aprobado en forma definitiva.

Lo mismo sucede en relación con el planteamiento concerniente al dictamen del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, el cual, según el criterio de los legisladores consultantes, "comete un error en su análisis jurídico" y concluyen de forma tajante que "el proyecto no requiere de una mayoría calificada".

En consideración a estos planteamientos, es preciso citar lo que dispone el art. 99 de la LJC respecto de la admisibilidad de las consultas legislativas facultativas de constitucionalidad:

> *"Art. 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".*

Como se desprende del contenido expreso de dicho numeral, para que la consulta legislativa sea admisible se deben expresar con claridad los motivos por los cuales se tienen dudas u objeciones de constitucionalidad. Caso distinto es el que se plantea en el *sub lite*, puesto que de los extractos citados se puede advertir con toda claridad que los legisladores no cuestionan un artículo o trámite en particular respecto del que se tengan dudas concretas de constitucionalidad y, más bien, se muestran disconformes con las posturas institucionales del Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones y del Departamento de Servicios Técnicos, afirmando que el proyecto de ley, luego de las enmiendas realizadas, no contempla normas que exijan una votación calificada.

En virtud de lo anterior, al constatarse que en el caso concreto los legisladores consultantes no plantean verdaderas dudas de constitucionalidad. En un caso similar, en la opinión consultiva n.°2020-013837, esta Sala resolvió lo siguiente:

> "*Debe tomarse en consideración, que el artículo 99 dispone que " la consulta deberá formularse en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por los cuales se tuvieran dudas u objeciones sobre su constitucionalidad "; aspecto que no cumplimenta el memorial de interposición de esta consulta legislativa, pues lo que solicitan en cada uno de sus planteamientos, es que este Tribunal avale, si el análisis realizado por la Asamblea se ajusta o no a la Constitución Política, lo que no constituyen motivos de duda u objeciones de constitucionalidad. (…)*
>
> *Corolario de lo expuesto, en lo que respecta a la consulta legislativa n.° 20-06822-0007-CO, acumulada a este expediente, debe ser declarada inevacuable, al no haber cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en relación con el debido planteamiento y razonamiento de las dudas de constitucionalidad que tuvieren los consultantes en relación con el expediente legislativo de estudio. (…)*
>
> *En cuanto al expediente No. 20-006822-0007-CO, por unanimidad se declara inevacuable la consulta, por cuanto los diputados consultantes omiten formular alguna duda u objeción de constitucionalidad en los términos del artículo 99 de la*

> *Ley de la Jurisdicción Constitucional*". (Sala Constitucional integrada por los magistrados Castillo V., Cruz C., Rueda L., Hernández L., Salazar A., Araya G., Garro V. Lo destacado no corresponde al original).

En el presente asunto, conforme al exhaustivo análisis del escrito de la consulta de constitucionalidad, como se ha dicho, se aprecia igualmente que no hay dudas u objeciones de constitucionalidad, sino la certeza de que los trámites y las normas contenidas en el proyecto son conformes con el Derecho de la Constitución y, por lo tanto, se procura el aval a la interpretación que realizan los legisladores sobre el particular. En consecuencia, corresponde declarar inevacuable la consulta facultativa de constitucionalidad formulada en el expediente 21-025530-0007-CO que fuera acumulada a este proceso.

II.- OBJETO (Consulta legislativa facultativa. Exp. n.°21-25198-007-CO)

Redacta la magistrada Garro Vargas

Las diputadas y diputados consultantes apuntaron dudas principalmente en relación con el trámite parlamentario y vicios que, desde su perspectiva, podrían invalidar el procedimiento legislativo.

Primer agravio: Alegaron la inconstitucionalidad de la votación en primer debate y posterior aprobación del expediente legislativo n.°21.336, por violación del art. 97 de la Constitución Política. Explican que cuando la Constitución habla de materia electoral se entiende también la legislación que regula la organización y el funcionamiento del Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que deben considerarse incluidas las disposiciones que se pretenden aprobar con este proyecto de ley. Al tener definido lo anterior, y siendo que el Tribunal Supremo de Elecciones se manifestó en contra del proyecto de ley, estiman que la Asamblea Legislativa estaría impedida, por la referida disposición constitucional, de votar el presente proyecto.

Segundo agravio: Cuestionaron las actuaciones de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad en relación con las competencias atribuidas por la normativa aplicable. En concreto, acusaron una la violación a los principios de publicidad y democrático, derecho de enmienda y participación democrática (arts. 1, 105 y 121.1) constitucionales y 2 inciso 8), 123, 137 y 138 del RAL).

A modo de aclaración, debe consignarse aquí que los consultantes cuestionaron también la posible la extralimitación por infracción al art. 88 del RAL, pues adujeron que la Comisión realizó cambios sustanciales en el proyecto de ley que no se derivan necesariamente de la opinión consultiva de la Sala Constitucional en el dictamen n.°2021-017098. Lo anterior, además, con el vicio adicional de que no se le brindó suficiente publicidad a la moción aprobada en la Comisión. Por lo tanto, estiman que el trámite que debió seguirse era que el proyecto se devolviera a la respectiva comisión dictaminadora, o bien que el Plenario se convirtiera en comisión general para que los legisladores pudieran ejercer su derecho de enmienda respecto de las modificaciones realizadas al proyecto de ley. A tales efectos, se delimitaron al menos once modificaciones al proyecto de ley. Sin embargo, como se ha visto, la mayoría de esta Sala estimó que esto último no correspondía ser evacuado. La minoría lo hará en el considerando VII.B.

III.- LA GESTIÓN DE COADYUVANCIA

El 14 de diciembre de 2021 se presentó como coadyuvante en el proceso, Enrique Egloff Gerli, en su condición de Presidente de la Asociación Cámara de Industrias de Costa Rica. Solicita que se rechace por el fondo la consulta de constitucionalidad.

No obstante, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional, las gestiones de coadyuvancia son improcedentes en las consultas de constitucionalidad. Recientemente, al resolver la consulta facultativa de constitucionalidad respecto del proyecto de "Ley Marco de Empleo Público", expediente legislativo n.°21.336, en el que fue presentada gran cantidad de gestiones por diferentes organizaciones sociales e incluso miembros de la Asamblea Legislativa, por opinión consultiva n.°2021-017098, la Sala indicó lo siguiente:

> "*Sobre todas 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 lo que pueden existir simples opiniones jurídicas contrapuestas acerca de la regularidad constitucional de un proyecto de ley, lo que sí procede en los procesos de amparo o de acciones de inconstitucionalidad, artículos 34 y 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; tal como lo 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° 2007-009469, n° 2005-009618, n° 2004-01603, entre otros)". (Lo destacado no corresponde al original).

En armonía con lo anterior, a tenor de los precedentes sobre las intervenciones adhesivas activas o pasivas, las cuales no están reguladas en la LJC para los mecanismos de control previo de constitucionalidad, lo procedente es no atender esta gestión, como en efecto se dispone.

IV.- EL PLAZO PARA RESOLVER ESTAS CONSULTAS

Cuando se trata de consultas facultativas de constitucionalidad –en aplicación de lo dispuesto en el art. 101 de la LJC– la Sala Constitucional evacua la consulta dentro del mes siguiente a su recibo.

Como fecha de partida para empezar a contar el inicio de este mes se ha indicado que es, en principio, a partir de la fecha de recibido del expediente legislativo. En este caso, la copia certificada del expediente legislativo consultado se tuvo por recibida mediante resolución de la Presidencia de la Sala de las 15:21 hrs. de **14 de diciembre de 2021**.

Sin embargo, al acumularse posteriormente, dos consultas legislativas (expedientes n°.21-25198-007-CO y n°.21-025530-0007-CO) mediante resoluciones n°.2021-027974 del **14 de diciembre de 2021** y n°.2022-000653 del **7 de enero de 2022**, el plazo de un mes empezó a contar a partir de esta última fecha.

En consecuencia, el plazo para evacuar las consultas acumuladas vencía el día **7 de febrero de 2022**. Al respecto debe aclararse que la discusión del asunto se inició el día **3 de febrero**, prolongándose su discusión en doble sesión los días **4 y 8 de febrero**, fecha en la que finalmente se votó.

V.- EL ITER PARLAMENTARIO

El trámite del proyecto de ley ya fue parcialmente examinado por parte de este Tribunal Constitucional en la opinión consultiva n.°21-011713-007-CO, en la que se tuvo por acreditado el siguiente *iter* y respecto del cual la Sala descartó, en relación con lo consultado, que hubieran existido vicios esenciales de procedimiento:

"1) El 08 de abril de 2019, el ministro de la Presidencia presentó a la Secretaría de la Asamblea Legislativa el proyecto "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO"

expediente N° 21.336 (ver folio 1, Tomo 1 del expediente legislativo). 2) El 29 de abril de 2019, el Departamento de Archivo, Investigación y Trámite remitió a la Imprenta Nacional, el expediente legislativo, para su publicación en el Diario Oficial (ver folio 110, Tomo 1 del expediente legislativo). 3) El 30 de mayo de 2019, la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa recibió el proyecto de estudio. 4) Por oficio N° AL-DEST-CO-069-2019 del 6 de junio de 2019, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa remitió a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, la lista de consultas obligatorias relativas el expediente N° 21.336 (ver folio 118, Tomo 1 del expediente legislativo). 5) Por oficio N° TSE-1388-2019 de 2 de julio de 2019, el presidente del Tribunal Supremo de Elecciones rindió criterio sobre el proyecto de ley N° 21.336 solicitado por la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa (ver folio 450, Tomo 2 del expediente legislativo). 6) Por oficio N° SP-146-2019 de 3 de julio de 2019, la Corte Suprema de Justicia contestó la solicitud de criterio de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, en relación con el proyecto de ley N° 21.336 (ver folio 496, Tomo 2 del expediente legislativo). 7) Por oficio N° SJD-885-2019 de 5 de julio de 2019, la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social remitió a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, el criterio solicitado en relación con el proyecto de ley N° 21.336 (ver folio 592, Tomo 2 del expediente legislativo). 8) Por oficio N° DJ-1110 de 30 de agosto de 2019, la Contraloría General de la República remitió a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, e l criterio solicitado en relación con el proyecto de ley N° 21.336 (ver folio 1541, Tomo 6 del expediente legislativo). (Ver folio 5802, Tomo 20, criterio sobre texto sustitutivo). 9) Por oficio N° OJ-132-2019 de 12 de noviembre de 2019, la Procuraduría General de la República remitió a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, el criterio solicitado en relación con el proyecto de ley N° 21.336 (ver folio 1975, Tomo 7 del expediente legislativo y folio 3133, Tomo 11). (ver folio 5672, Tomo 19, criterio sobre texto sustitutivo). 10) El 3 de marzo de 2020, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa envió a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, el informe jurídico del expediente legislativo N° 21.336 "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" (ver folio 1993, Tomo 7 del expediente legislativo). 11) Por oficios Mideplán-DM-OF-0663-2020 y DM-620-2020, ambos de 18 de mayo de 2020, los Ministerios de la Presidencia y de Planificación Nacional y Política

Económica, enviaron a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, el texto sustitutivo del proyecto de ley "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" expediente legislativo N° 21.336 (ver folio 2069, Tomo 7 del expediente legislativo). 12) El 16 de junio de 2020, la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa aprobó una moción de fondo de texto sustitutivo del expediente N° 21.336 "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" (ver folios 2142 y 2255, Tomo 8 del expediente legislativo). 13) En sesión ordinaria de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa N° 03 del 16 de junio de 2020, se aprobó una moción para que se consulte el texto sustitutivo del proyecto de ley N° 21.336 a las instituciones y organizaciones públicas señaladas en el acta (ver folio 2256, Tomo 8 del expediente legislativo). 14) El 03 de noviembre de 2020, la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa aprobó otra moción de fondo de texto sustitutivo del expediente N° 21.336 "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" (ver folios 4472 y 4589, Tomo 15 del expediente legislativo). 15) El 04 de noviembre de 2020, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa emitió el informe N° AL-CJU-066-2020, denominado Informe de Consulta "Publicidad de las Sesiones" (ver folio 4643, Tomo 16 del expediente legislativo). 16) Según acta N° 21 del 4 de noviembre de 2020, la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa aprobó otro texto sustitutivo (ver folios 4648 y 4768 del Tomo 16). 17) En sesión ordinaria N° 22 del 10 de noviembre de 2020, la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa aprobó una moción para que se publicara el texto del expediente N° 21.336 "Ley Marco de Empleo Público". Asimismo, para que se realizaran las consultas obligatorias a las instituciones y organizaciones (ver folios 4859 al 4862, Tomo 16 del expediente legislativo). 18) El 10 de noviembre de 2020, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa emitió el Informe de Consulta N° AL-CJU-068-2020, denominado "Aplicación del Principio de Corrección Formal del Procedimiento para Corregir Vicios Esenciales y no Esenciales en el Trámite Legislativo" (ver folio 4870, Tomo 16 del expediente legislativo). 19) El 10 de noviembre de 2020, la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa emitió los dictámenes de minoría afirmativo (folio 5263 y siguientes, Tomo 18 del expediente legislativo) y mayoría afirmativo (afirmativo) (folios 5432 y siguientes, Tomo 18 del expediente legislativo). 20) Por oficio N° AL-DEST-CO-346-2020 del 12 de noviembre de 2020, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios

Técnicos de la Asamblea Legislativa indicó a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, la lista de instituciones a las que deberían hacerse consultas obligatorias sobre el proyecto de ley N° 21.336 (ver folio 5187, Tomo 17 del expediente legislativo). 21) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión Permanente de Gobierno y Administración entregó al Directorio Legislativo, el proyecto de ley N° 21.336 "Ley Marco de Empleo Público" (ver folio 5567, Tomo 18 del expediente legislativo). 22) En sesión ordinaria del Plenario N° 28 del 21 de enero de 2021, se inició la discusión por el fondo en el trámite del primer debate del expediente N° 21.336 "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" (ver folio 6851, Tomo 25 del expediente legislativo). 23) El 4 de febrero de 2021 la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa entregó a la Secretaría del Directorio, el primer informe de mociones vía 137 del expediente N° 21.336 "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" (ver folio 6910, Tomo 25 del expediente legislativo). 24) En la sesión plenaria N° 38 del 18 de febrero de 2021, se presentaron 474 mociones de fondo, las cuales se trasladaron a la Comisión Dictaminadora (ver folios 7574 y 7576, Tomo 28 del expediente legislativo). 25) El 10 de marzo de 2021, la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa entregó a la Secretaría del Directorio, el segundo informe de mociones vía 137 del expediente N° 21.336 "LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO" (ver folio 7661, Tomo 28 del expediente legislativo). 26) En sesión ordinaria N° 50 del Plenario Legislativo, del 16 de marzo de 2021, la Presidencia consultó a las señoras y señores diputados, si presentarían mociones de reiteración (art. 138 del Reglamento), lo cual fue confirmado por varias señoras y señores diputados (ver folio 8895, Tomo 35 del expediente legislativo). 27) En sesión ordinaria N° 51 del Plenario Legislativo, del 18 de marzo de 2021, la Presidencia emitió una resolución sobre la admisibilidad de las mociones de reiteración (ver folios 8997 al 9004, Tomo 35 del expediente legislativo). 28) En sesión extraordinaria del Plenario N° 83 del 22 de marzo de 2021, se conoció la moción de orden de apelación sobre la resolución de la Presidencia respecto a la admisibilidad de las mociones de reiteración, la cual fue desechada. Igualmente, se inició la discusión de las mociones de reiteración (ver folio 9341 al 9351, Tomo 36 del expediente legislativo). 29) En sesión extraordinaria del Plenario N° 84 del 23 de marzo de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de reiteración (ver folio 9554 y 9731, Tomo 38 del expediente legislativo). 30) En sesión extraordinaria del Plenario N° 85 del 24 de marzo de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de reiteración (ver folios 10046 y 10126, Tomo 40 del expediente legislativo). 31) En sesión ordinaria del Plenario N° 052 del 5 de

abril de 2021, se anunció la presentación de mociones de revisión y se siguió con el conocimiento de las mociones de reiteración (ver folios 10329 y 10361, Tomo 41 del expediente legislativo). 32) En sesión extraordinaria del Plenario N° 86 del 06 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de reiteración (ver folios 10446, Tomo 41 y folio 10497, Tomo 42 del expediente legislativo). 33) En sesión extraordinaria del Plenario N° 87 del 06 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de reiteración (ver folios 10616, Tomo 42 y 10670, Tomo 43 del expediente legislativo). 34) El 6 de abril de 2021, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa emitió el "Informe sobre el Texto en Discusión en el Plenario del Expediente N° 21336 Ley Marco de Empleo Público: Conexidad, Aspectos de Constitucionalidad y de Procedimiento" (ver folio 10799, Tomo 43 del expediente legislativo). 35) En sesión extraordinaria del Plenario N° 88 del 07 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de reiteración (ver folios 10996, Tomo 44 y 11264, Tomo 45 del expediente legislativo). 36) En sesión extraordinaria del Plenario N° 89 del 07 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de reiteración (ver folio 11204, Tomo 45 y folio 11250, Tomo 46 del expediente legislativo). 37) En sesión extraordinaria del Plenario N° 90 del 08 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de reiteración (ver folios 11345 y 11375, Tomo 46 del expediente legislativo). 38) En sesión extraordinaria del Plenario N° 91 del 08 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de reiteración (ver folios 11476 y 11532, Tomo 47 del expediente legislativo). 39) En sesión extraordinaria del Plenario N° 92 del 12 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de reiteración (ver folios 11648, Tomo 47 y 11699, Tomo 48 del expediente legislativo). 40) En sesión extraordinaria del Plenario N° 93 del 12 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de reiteración y de revisión (ver folios 12062 y 12212, Tomo 50 del expediente legislativo). 41) En sesión extraordinaria del Plenario N° 94 del 13 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de revisión (ver folios 12359 y 12412, Tomo 51 del expediente legislativo). 42) En sesión extraordinaria del Plenario N° 95 del 13 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de revisión (ver folios 12521, Tomo 51 y 12583, Tomo 52 del expediente legislativo). 43) En sesión extraordinaria del Plenario N° 96 del 14 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de revisión (ver folios 12761 y 12813, Tomo 53 del expediente legislativo). 44) En sesión extraordinaria del Plenario N° 97 del 14 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de revisión (ver

folios 12920 y 12981, Tomo 54 del expediente legislativo). 45) En sesión ordinaria del Plenario N° 053 del 15 de abril de 2021, se conocieron mociones de revisión, orden y se continuó la discusión de fondo del proyecto de ley N° 21336 (ver folios 13071 y 13090, Tomo 54 del expediente legislativo). 46) En sesión extraordinaria del Plenario N° 99 del 20 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de revisión (ver folios 13133 y 13207, Tomo 55 del expediente legislativo). 47) En sesión extraordinaria del Plenario N° 101 del 21 de abril de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de revisión (ver folios 13346 y 13389, Tomo 56 del expediente legislativo). 48) En sesión ordinaria del Plenario N° 06 del 18 de mayo de 2021, se presentó y aprobó una moción de orden de posposición (ver folio 13498, Tomo 57 del expediente legislativo). 49) En sesión extraordinaria del Plenario N° 002 del 19 de mayo de 2021, se presentó y aprobó una moción de orden que autorizaba realizar una sesión extraordinaria el 20 de mayo de 2021 (ver folios 13506 y 13508, Tomo 57 del expediente legislativo). 50) En sesión extraordinaria del Plenario N° 003 del 20 de mayo de 2021, se continuó con el conocimiento de las mociones de revisión (ver folios 13514 y 13611, Tomo 57 del expediente legislativo). 51) En sesión ordinaria del Plenario N° 07 del 24 de mayo de 2021, se finalizó el conocimiento de todas las mociones de fondo y de revisión del expediente N° 21.336. Finalmente, se instruyó a la Secretaría del Directorio para realizar las consultas obligatorias y ordenar la publicación del proyecto (ver folios 13770, 13773 y 13852, Tomo 58 del expediente legislativo). 52) El 25 de mayo de 2021 el Departamento de Gestión Documental y Archivo Legislativo envió a la Imprenta Nacional, el texto actualizado del proyecto de ley N° 21.336 para su publicación (ver folio 13949, Tomo 58 del expediente legislativo). 53) Por oficio N° AL-DSDI-OFI-0053-2021 del 25 de mayo de 2021, se solicitó criterio sobre el texto actualizado del expediente legislativo N° 21.336 a las siguientes autoridades públicas: Corte Suprema de Justicia, Tribunal Supremo de Elecciones, Caja Costarricense de Seguro Social, Consejo Nacional de Rectores, universidades públicas, Consejo Superior de Educación y municipalidades (ver folio 13909, Tomo 58 del expediente legislativo). 54) El texto actualizado del proyecto de ley N° 21.336 fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 100, Alcance N° 105 del 26 de mayo de 2021 (ver folio 13951, Tomo 58 del expediente legislativo). 55) Por oficio del 28 de mayo de 2021, la Contraloría General de la República atendió la solicitud de criterio en relación con el texto actualizado del proyecto N° 21.336 (ver folio 14354, Tomo 60 del expediente legislativo). 56) Por oficio N° SCI-544-2021 del 2 de junio de 2021, el Instituto Tecnológico de Cartago aportó el criterio solicitado en relación con el texto actualizado del proyecto N° 21.336 (ver

folio 14436, Tomo 61 del expediente legislativo). 57) Por oficio N° OF-CNR-14-2021 del 2 de junio de 2021, el Consejo Nacional Rectores aportó el criterio solicitado en relación con el texto actualizado del proyecto N° 21.336 (ver folio 14538, Tomo 61 del expediente legislativo). 58) Por oficio N° SP-62-2021 del 03 de junio de 2021, la Corte Suprema de Justicia atendió la solicitud de criterio en relación con el texto actualizado del proyecto N° 21.336 (ver folio 14504, Tomo 61 del expediente legislativo). 59) Por oficio N° UNA-SCU-ACUE-136-2021 del 03 de junio de 2021, la Universidad Nacional atendió la solicitud de criterio en relación con el texto actualizado del proyecto N° 21.336 (ver folio 14566, Tomo 61 del expediente legislativo). 60) Por oficio TSE-1226-2021 del 03 de junio de 2021, el Tribunal Supremo de Elecciones atendió la solicitud de criterio en relación con el texto actualizado del proyecto N° 21.336 (ver folio 14642, Tomo 62 del expediente legislativo). 61) Por oficio N° REF-CU-2021-181 del 04 de junio de 2021, la Universidad Estatal a Distancia atendió la solicitud de criterio en relación con el texto actualizado del proyecto N° 21.336 (ver folio 14631, Tomo 62 del expediente legislativo). 62) En sesión ordinaria del Plenario N° 14 del 10 de junio de 2021, se aprobó una moción de alteración del orden del día, para que el expediente legislativo N° 21.336, ocupara el primer lugar antes de los segundos debates, hasta su votación final (ver folios 14751 y 14754, Tomo 63 del expediente legislativo). 63) En sesión ordinaria del Plenario N° 15 del 14 de junio de 2021, se aprobó una moción de orden de posposición. Se continuó la discusión por el fondo, en primer debate del proyecto de ley N° 21.336 (ver folio 14794, Tomo 63 del expediente legislativo). 64) En sesión ordinaria del Plenario N° 16 del 15 de junio de 2021, se aprobó una moción de orden de posposición. Se continuó la discusión por el fondo, en primer debate, del proyecto de ley N° 21.336 (ver folios 14849 y 14851, Tomo 63 del expediente legislativo). 65) En sesión ordinaria del Plenario N° 17 del 17 de junio de 2021, se aprobó una moción de orden de posposición. Se continuó y finalizó la discusión en primer debate del proyecto de ley N° 21.336, quedando aprobado con 32 votos a favor y 15 en contra (ver folios 14922, 14926y 14947, Tomo 64 del expediente legislativo). 66) El 17 de junio de 2021, ingresó a la Secretaría de la Sala Constitucional la consulta facultativa de constitucionalidad N° 21-011713-0007-CO, referida al expediente legislativo N° 21.336 "Ley Marco del Empleo Público" (ver folio 14965, Tomo 64 del expediente legislativo)."

En consecuencia, en el caso concreto correspondería examinar el trámite parlamentario brindado al expediente legislativo n.°21.336, luego de la opinión consultiva de esta Sala Constitucional y que tiene relación con lo consultado por los

legisladores en la consulta facultativa de constitucionalidad planteada en el expediente n.°21-025198-007-CO, que fuera acumulado a este proceso. Los hechos de importancia son los siguientes:

1) En la sesión extraordinaria n.°25 del **23 de setiembre de 2021** del Plenario Legislativo se dio lectura al *por tanto* de la opinión consultiva n.°2021-17098 de las 23:15 hrs. de 31 de julio de 2021, el cual sugiere un conjunto de inconstitucionalidades que se incorporan de manera integral al acta. Posteriormente, la Presidenta ordenó trasladar el expediente legislativo ante la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad por un plazo de quince días hábiles (ver folios 16253-16296 de la copia del expediente legislativo, tomo 69).

2) El **24 de setiembre de 2021** la Secretaría del Directorio entregó el expediente n.°21.336 a la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad (ver folio 16297 de la copia del expediente legislativo, tomo 69).

3) En la sesión n.°2 de **30 de setiembre de 2021** la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad conoció de varias mociones. De las cuales la única que se aprobó fue la de requerir un informe jurídico al Departamento de Servicios Técnicos en relación con el expediente n.°21.336 (ver folios 16299-16314 de la copia del expediente legislativo, tomo 70).

4) El **18 de octubre de 2021** el Director *a.i.* del Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa remitió a la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad el informe de consultas de constitucionalidad n.°AL-DEST-CONS-002-2021 sobre el proyecto de Ley Marco de Empleo Público (ver folios 16344-16390 de la copia del expediente legislativo, tomo 70).

5) Mediante el oficio MIDEPLAN-DM-OF-0986-2021 de **19 de octubre de 2021**, la Ministra del MIDEPLAN remitió ante la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad un informe denominado “Estimación del efecto fiscal del expediente legislativo n.°21.336 proyecto de ley marco de empleo público según el voto de la Sala Constitucional” (ver folios 16391-16400 de la copia del expediente legislativo, tomo 70).

6) En la sesión n.°3 de **20 de octubre de 2021** de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se aprobó una moción, con una votación de

cuatro legisladores a favor y uno en contra, para recomendar al Plenario Legislativo lo siguiente:

> *1. "Acoger en todos sus extremos la Opinión Consultiva emitida por la Sala Constitucional.*
>
> *2. Recomendar al Plenario Legislativo al amparo del voto analizado de la Sala Constitucional adoptar el texto adjunto, que modifica los artículos declarados inconstitucionales o bien que devengan como efecto directo de tal declaratoria al texto del expediente legislativo n.°21.336 "Ley de Empleo Público".*
>
> *Recomendar que una vez aprobado el Dictamen por el Plenario Legislativo, remitir a consulta obligatoria a los entes y órganos indicados en el Informe del Departamento de Servicios Técnicos AL-DEST-CONS-002-2021".* (Ver folios 16403-16524 de la copia del expediente legislativo, tomo 70).

7) En esa misma sesión el legislador Muñoz Fonseca presentó, de previo, un recurso de apelación contra la admisibilidad de la moción. Dicha apelación fue sometida a votación y denegada con el voto de cuatro legisladores en contra y uno a favor. Posteriormente, el mismo diputado presentó un recurso de revisión que también fue rechazado (ver folios 16505-16511y 16524-16525 de la copia del expediente legislativo, tomo 70).

8) El **20 de octubre de 2021** la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad rindió su dictamen afirmativo de mayoría en relación con el expediente legislativo n.°21.336 (ver folios 16526- 16651, tomos 70-71).

9) Mediante decreto ejecutivo n.°43273-MP de **28 de octubre de 2021** el Poder Ejecutivo convocó a sesiones extraordinarias a la Asamblea Legislativa a partir del día 1° de noviembre de 2021 y se incluyó en la convocatoria el proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo n.°21.336 (ver folios 16654-16660 de la copia del expediente legislativo, tomo 71).

10) El **29 de octubre de 2021** el diputado Pedro Muñoz rindió su informe afirmativo de minoría (ver folios 16661-16689de la copia del expediente legislativo, tomo 71). En dicho dictamen se recomendó lo siguiente:

"Con el fin de cumplir con lo establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa y realizada la revisión del expediente legislativo, se recomienda al Plenario Legislativo:

1. Acoger la Opinión Consultiva emitida por la Sala Constitucional respecto a los vicios de inconstitucionalidad del expediente 21336.

2. En los momentos procesales correspondientes, realizar todas las consultas perceptivas.

*Por consiguiente, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad recomienda al Plenario Legislativo: aplicar el procedimiento del artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, para que la comisión dictaminadora rinda un nuevo dictamen en un plazo de veinte días hábiles al expediente legislativo número 21336, '**LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**'".*

11) En la sesión ordinaria n.°061 del Plenario Legislativo del **8 de noviembre de 2021** se inició la discusión del **informe afirmativo de mayoría** de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, sobre el expediente legislativo n.°21.336, en la cual varias señoras y señores diputados hicieron uso de la palabra, se sometió a votación y se aprobó con una votación de treinta y dos votos a favor y catorce en contra. Con base en el resultado de la votación anterior, se presentó y desechó una moción de revisión la cual se hizo constar en el acta. La Presidencia de la Asamblea Legislativa instruyó a la Secretaría del Directorio que se remitiera el texto aprobado a publicación en el diario oficial La Gaceta y que se realizaran las consultas obligatorias. Finalmente, se aprobó una moción de orden en la que se estableció consultar el expediente legislativo a varias instituciones: Corte Suprema de Justicia, universidades públicas, CCSS, todas las municipalidades, instituciones públicas descentralizadas que no se encuentren en régimen de competencia, Poder Legislativo, Procuraduría General de la República, Banco Central de Costa Rica, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado, Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones (ver folios 16690-16751 de la copia del expediente legislativo, tomo 71).

12) Mediante correos electrónicos suscritos por el Director de la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa se realizaron las consultas institucionales requeridas (ver a partir de folio 16846 y siguientes de la copia del expediente legislativo, tomos 71-74).

13) Por oficio n.°SP-199-2021 de **19 de noviembre de 2021** la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia comunicó a la Secretaría del Directorio Legislativo el acuerdo tomado por la Corte Plena en la sesión n.°49-2021 celebrada el 17 de noviembre de 2021. En dicho oficio se dio a conocer que se acogió el informe del magistrado Olaso y cuyas conclusiones refieren lo siguiente:

> *"En razón de lo expuesto, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política y en el inciso 1) del numeral 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el proyecto (en su nueva versión) - cuyo criterio se solicita- sí afecta el funcionamiento y organización del Poder Judicial. Se recomienda que el proyecto de ley se adapte -en forma integral- a los principios constitucionales que regulan al Poder Judicial y a la naturaleza de la función jurisdiccional. Si bien la Sala Constitucional atendió la consulta, ese órgano se refirió a las normas sometidas a esta y sobre las cuales no existió rechazo de plano de la respectiva consulta, lo cual implicó que algunas otras quedaran fuera de su análisis. En todo caso, en la nueva propuesta del texto se interpretó que el Poder Judicial está conformado por dos sectores de personas funcionarias, lo cual no es correcto. La normativa del proyecto debe ver el Poder Judicial como un solo conglomerado de personas servidoras destinados a cumplir con la función que -por mandato constitucional- se le encomendó a este Poder de la República. Lo contrario implicaría una afectación importante en su funcionamiento y tornaría nugatorios los principios que rigen esa función. Se recomienda también que en el proyecto de ley se respete la competencia de los órganos de dirección, gobierno, administración y capacitación, propios del Poder Judicial, de manera que se desplace la injerencia del Poder Ejecutivo en la dirección de ciertos puestos y órganos del Poder Judicial, entre ellos la Dirección de Gestión Humana. Se recomienda el respeto del contenido de la normativa interna de esta institución en materia salarial, de puestos y organización, de manera que el proyecto se adapte a estas sin necesidad de derogarlas tácitamente ni de vaciarlas de contenido".* (Ver folios 17524-17583 de la copia del expediente legislativo, tomo 74).

Mediante el oficio n.°TSE-2800-2021 de 2021 de **22 de noviembre de 2021** la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones comunicó a la Secretaría del Directorio Legislativo la postura institucional en relación con el proyecto de ley sometido a consulta. La conclusión del referido acuerdo indica lo siguiente:

> *"Al advertir que en el texto sustitutivo consultado -con mociones conocidas y aprobadas en el plenario legislativo el 8 de noviembre de 2021- subsisten los aspectos objetados por este Tribunal en los textos precedentes, se reitera la posición expuesta en el acuerdo antes transcrito, en el sentido de que se objeta la iniciativa tramitada en el expediente legislativo n.°21.336 en los términos y con las consecuencias señaladas en el artículo 97 constitucional. ACUERDO FIRME".* (ver folio 17770-17786 de la copia del expediente legislativo, tomo 75).

14) En la sesión ordinaria n.°072 de **30 de noviembre de 2021** se inició la discusión por el fondo en el trámite de primer debate de este expediente legislativo, en el cual se presentaron y se desecharon dos mociones de orden. La primera que solicitaba la consulta a varios entes y la segunda que solicitaba devolver el expediente a la comisión dictaminadora, las cuales se hacen constar en el acta correspondiente. Posteriormente, varios legisladores hicieron uso de la palabra (ver folios 18113-18140 de la copia del expediente legislativo, tomo 77).

15) En la sesión ordinaria n.°73 del **2 de diciembre de 2021** se continuó con la discusión por el fondo en el trámite de primer debate del expediente legislativo n.°21.336, en el cual se tramitó y desechó una moción de revisión que se hizo constar en el acta y luego varios legisladores hicieron uso de la palabra (ver folios 18147-18189 de la copia del expediente legislativo, tomo 77).

16) En la sesión ordinaria n.°74 del **7 de diciembre de 2021** se presentó y aprobó una moción de orden de posposición de conformidad con las disposiciones del art. 39 bis del Reglamento de Asamblea Legislativa, para suspender la primera parte de la sesión e iniciar con los asuntos de la segunda parte de la sesión. Con base en el resultado de la votación anterior, se continuó con la discusión por el fondo en el trámite de primer debate del expediente y, luego de que varios legisladores hicieron uso de la palabra, se sometió a votación y se aprobó con el voto afirmativo de treinta y seis legisladores a favor y ocho en contra. Posteriormente, se presentó y desechó una moción de revisión (ver folios 18191-18265 de la copia del expediente legislativo, tomo 77).

Esta Sala advierte que procede a evacuar esta consulta legislativa con sustento en el documento denominado "redacción final" del **9 de diciembre de 2021**.

VI.- CUESTIONAMIENTOS EVACUABLES DE LA CONSULTA

Como se reseñó *supra*, en esta consulta legislativa de constitucionalidad se evacuarán tres vicios de procedimiento legislativo. El primero relacionado con la imposibilidad de votar en primer debate este proyecto de ley por afectar las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones y en virtud de lo dispuesto en el art. 97 de la Constitución Política. En segundo término, se consulta si en la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad hubo una infracción al principio de publicidad y, finalmente, al derecho de enmienda de los legisladores, así como el principio democrático.

A.- Sobre la aducida infracción del artículo 97 de la Constitución Política

1.- Mayoría. Redacta el magistrado Rueda Leal

Los legisladores consultantes refieren que, a la luz del ordinal 97 de la Constitución Política, cuando se habla de materia electoral también se contempla la legislación que regula la organización y el funcionamiento del organismo electoral. Señalan que el proyecto de ley se refiere a materias de empleo público atinentes al TSE, por lo que se debe aplicar el numeral mencionado en tanto comprende la materia electoral.

El numeral 97 constitucional estatuye:

> "*Art. 97. Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo.*"

Al respecto, mediante oficio n.º TSE-2800-2021 de 22 de noviembre de 2021, el Tribunal Supremo de Elecciones comunicó su desacuerdo con el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, decisión que consta en el artículo segundo de la sesión extraordinaria n.º 101-2021 de 22 de noviembre de 2021:

"*Por otra parte, la nueva propuesta del texto en el numeral 13 subsana parcialmente los alegatos señalados por este Tribunal en anteriores ocasiones en punto a la necesidad de que el funcionariado electoral se encuentre en una familia de puestos propia y, por consiguiente, no estén incluidos dentro del régimen de personas servidoras públicas en general con la consecuente subordinación y aplicación de los lineamientos o políticas generales emitidas por el Mideplán en materia de empleo público. Sin embargo, consideramos que la enmienda es parcial puesto que la redacción de este numeral presenta los mismos vicios inconstitucionales apuntados anteriormente. En efecto, al determinarse que únicamente las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas a este Tribunal serían consideradas como una familia aparte en detrimento del resto de funcionarios, se produce una situación que resulta evidentemente inconstitucional pues, si nos ajustamos a la literalidad de la norma, se estaría dividiendo al personal del TSE en dos grupos pese a que todos sus servidores coadyuvan directa o indirectamente al ejercicio de la función electoral, donde uno de ellos estaría incluido junto a servidores públicos de otras instituciones, lo que provocaría una situación de riesgo inminente que pondría en peligro su libertad de criterio en el ejercicio de sus actuaciones, puesto que estarían conformando una familia de puestos a la que el Poder Ejecutivo - a través del Mideplán- le estaría girando los lineamientos y directrices para el proceso de reclutamiento, selección, evaluación, compensación, entre otros, lo cual es violatorio de la independencia de Poderes, en los términos indicados anteriormente. Por lo tanto, consideramos oportuno señalar que, en caso que la redacción de esta norma se mantenga, se estaría contrariando el Derecho de la Constitución ya que, el Tribunal Supremo de Elecciones, como órgano con rango constitucional de Poder del Estado, debe gozar de plena independencia en el ejercicio de sus funciones, lo cual implica una libertad ilimitada para el manejo de su personal, que no sería posible si se incluye una parte del funcionariado electoral dentro de la misma familia de puestos que el resto de funcionarios del Servicio Civil. (…)*

En esa misma línea es importante agregar que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene funciones esenciales y excluyentes en el marco de las actividades electorales tales como: la organización, dirección y fiscalización de todos los actos relativos al proceso electoral, la regulación de las normas que rigen la deuda pública, y el posterior control sobre estas, las declaratorias de elecciones

nacionales y municipales, la tramitación de pérdida de credenciales de funcionarios municipales de elección popular, así como el conteo definitivo de los resultados que se verifique en las diferentes elecciones y consultas populares, entre muchas otras, las cuales requieren de una garantía de independencia en el manejo de su personal que, de ninguna manera, puede estar supeditado a una familia de puestos en la cual el Poder Ejecutivo a través del Servicio Civil tenga injerencia. De igual manera es necesario valorar la posibilidad de aquellos funcionarios que eventualmente deban ser excluidos dentro de la familia del Tribunal Supremo de Elecciones por las razones apuntadas anteriormente, y que deban pasar a formar parte de la familia de funcionarios indicados en el artículo 13 inciso a), puesto que se les aplicarían las mismas normas que se le fijan a los funcionarios del Poder Ejecutivo que integran el Servicio Civil, en cuenta los traslados o la movilidad laboral (art.12), hecho que evidentemente atentaría contra las prerrogativas de la función electoral, concebida esta como un cargo de naturaleza independiente al margen de las injerencia de otros Poderes. En razón de lo expuesto, ***en el tanto el proyecto no preserve la independencia que el Constituyente le otorgó al Tribunal Supremo de Elecciones, y mientras no se excluya expresamente en sus articulados a todas las personas servidoras del Tribunal Supremo de Elecciones, sin distinción alguna, este Tribunal objeta la iniciativa consultada en los términos y con las consecuencias del artículo 97 constitucional, pues lo contrario incide en las funciones conferidas constitucionalmente a este órgano con rango de Poder de la República.***

III. Conclusión. Al advertir que en el texto sustitutivo consultado -con mociones conocidas y aprobadas en el plenario legislativo el 8 de noviembre de 2021- subsisten los aspectos objetados por este Tribunal en los textos precedentes, se reitera la posición expuesta en el acuerdo antes transcrito, en el sentido de que se objeta la iniciativa tramitada en el expediente legislativo n.º 21.336 en los términos y con las consecuencias señaladas en el artículo 97 constitucional. ACUERDO FIRME." (Lo destacado corresponde al original; ver folios 17770 y ss. de la copia del expediente legislativo, tomo 75).

En resumen, el TSE se ha manifestado en desacuerdo con el proyecto de ley y considera inconstitucional el trámite de primer debate (sesión ordinaria n.º 74 de 7 de diciembre de 2021), debido a que se votó dentro del plazo de imposibilidad previsto en la norma constitucional (seis meses anteriores a la celebración de una elección popular).

Al examinar tal postura, la Sala observa que, en realidad, las autoridades del TSE se encuentran disconformes con la inclusión de una parte de sus servidores bajo la rectoría del proyecto de Ley Marco de Empleo Público.

Ahora, este punto ya fue dilucidado en la opinión consultiva n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021, donde se fijaron estas premisas:

> a) No es inconstitucional que el legislador someta a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público, siempre y cuando rigurosamente observe el principio de Separación de Funciones e Independencia de Poderes y no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorga a las universidades estatales, la CCSS y las municipalidades.
>
> b) De acuerdo con el diseño de distribución de competencias, que responde al principio de Separación de Funciones e Independencia de Poderes y a los grados de autonomía establecidos por el constituyente originario a favor de los órganos constitucionales -Poderes Públicos-, 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 -Mideplán- resulta incompatible con ese principio constitucional y los grados de autonomía de 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, mas no un acto concreto- es inconstitucional, 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.
>
> c) El personal de los poderes del Estado y los entes descentralizados por región y servicio, que ejercen competencias jurisdiccionales, parajurisdiccionales, electorales o participa 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 o ente supracitados no pueden quedar, de ninguna manera, bajo el poder de dirección del Poder Ejecutivo o del Mideplán. Existe, entonces, un núcleo duro indisponible para el Poder Ejecutivo, que no puede ser

ordenado en su actividad, mucho menos mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde en exclusiva a cada poder del Estado y a cada ente público.

d) No todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes supracitados está excluido de la potestad de dirección. Corresponde a cada Poder Público y a cada ente determinar qué servicios administrativos básicos o auxiliares carecen de incidencia en sus respectivas competencias exclusivas y excluyentes o en las funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas. Una vez definido esto, solo el funcionariado de un servicio donde se advierta tal incidencia se encontraría exceptuado.

e) Con base en el principio de Separación de Funciones e Independencia de Poderes y los grados de autonomía garantizados constitucionalmente a cada ente, corresponde de manera exclusiva y excluyente a sus máximos órganos -Corte Plena, Consejo Superior del Poder Judicial, TSE, Consejos Universitarios, Rectores Universitarios, Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva de la CCSS, Concejos Municipales y Alcaldes- precisar cuáles son los servicios administrativos básicos, auxiliares, comunes y similares a toda la Administración Pública que sí estarían sometidos a las potestades de dirección y reglamentaria del Poder Ejecutivo.

De lo anterior se colige con toda claridad, que el TSE tiene la posibilidad de resguardar cuáles servidores públicos participan de todas esas funciones exclusivas y excluyentes relacionadas con la actividad electoral, como las que ellos mismos citan: la organización, dirección y fiscalización de todos los actos relativos al proceso electoral, la regulación de las normas que rigen la deuda pública, y el posterior control sobre estas, las declaratorias de elecciones nacionales y municipales, la tramitación de pérdida de credenciales de funcionarios municipales de elección popular, el conteo definitivo de los resultados que se verifique en las diferentes elecciones y consultas populares, y en general las consignadas en el artículo 102 de la Ley Fundamental.

Tal y como se indicó *supra,* no es *per se* inconstitucional que el legislador someta a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público; además, en el *sub examine,* no resulta evidente alguna afectación sustancial a la función constitucional del TSE (al menos en esta fase de consulta previa y sin perjuicio de un posible control posterior no solo de la norma en sí, sino también de sus efectos). Ergo, el numeral 97 de la Constitución Política resulta inaplicable al caso concreto, justamente, porque el

proyecto de marras no incide de manera sustancial en las funciones exclusivas y excluyentes constitucionalmente confiadas al TSE, ni de forma manifiesta versa sobre materias electorales.

Recuérdese, que, respecto del TSE, la mayoría de la Sala consideró:

"*Tal como se dijo para el caso del Poder Judicial, ante tal panorama, y retomando lo que se expuso supra, en el sentido de que es plausible sujetar a todos los poderes del Estado a un único estatuto de empleo público, con lo que la sujeción del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones a esta ley no resulta inconstitucional, sí es inconstitucional por el hecho de no excluir a los (as) funcionarios (as) que ejercen las funciones jurisdiccionales -jueces- o para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política como los denomina el proyecto de ley, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargo de alta dirección política, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que defina de forma exclusiva y excluyente cada jerarca del poder respectivo, pues, en estos casos, no es posible someterlo a directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita Mideplán. Lo anterior significa, que el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones sí estaría sometido a esas potestades que la ley le otorga al Mideplán cuando se trata del resto de los funcionarios -los que defina cada jerarca del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de manera exclusiva y excluyente-, que forman parte del staff administrativo, auxiliar o personal de apoyo.*

(…)

En el mismo sentido en que se indicó para el Poder Judicial, en relación con el artículo 6, inciso b, del proyecto de ley consultado es inconstitucional, toda vez que somete a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, lo que resulta contrario a los principios de independencia judicial y electoral. De ahí que las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades de Gestión de Recursos Humanos de estos poderes no pueden estar bajo la citada potestad, excepto en lo que atañe a quienes presten servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes ni funciones administrativas necesarias para el

cumplimiento de estas, definidos, exclusivamente, por los jerarcas del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Sobre el inciso a) del artículo 13, Familia de puestos respecto del Tribunal Supremo de Elecciones (Redacta la magistrada Picado Brenes)

Se procede a examinar el inciso a) del artículo 13 del proyecto, respecto de su aplicación al TSE, ello por cuanto, así fue expresamente consultado por los diputados. Recuérdese que, esta Sala, en materia de consultas facultativas de constitucionalidad, procede a pronunciarse únicamente sobre los temas consultados.

Tal como se observa, el artículo 13 del proyecto establece un único régimen de empleo público, conformado por ocho familias de puestos. En el inciso a) se incluye a "las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos." En este caso, tratándose del TSE, se incluye a los magistrados como una familia de puestos (según el inciso f), y todo el resto de funcionarios del TSE dentro de esta primera familia de puestos (inciso a) o dentro de la familia de los puestos de confianza (inciso h). Recuérdese que este inciso h) no está siendo conocido en esta consulta, por lo cual, no se emite pronunciamiento particular sobre esta norma en concreto. Ahora bien, al 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. Ello resulta claramente inconstitucional, con vista en las razones siguiente: En primer lugar, se está dividiendo al personal del TSE pese a que todos coadyuvan al cumplimiento de la función electoral. Solo a los magistrados estarían dentro del grupo indicado en el inciso f), pero todo el resto de funcionarios, que también coadyuvan al ejercicio de esta función tan importante para la democracia costarricense, quedarían integrando otro grupo de familia de puestos. En segundo lugar, todos los funcionarios del TSE que coadyuvan a la función electoral, directamente o por apoyo, requieren contar con toda la independencia de criterio en sus actuaciones. Incluir una parte importante de estos funcionarios junto a otros, que pertenecen a los otros poderes de la República y a otras instituciones, es una situación que pone en riesgo esa independencia de criterio. Máxime si se toma en cuenta que, para ese grupo de familia de puestos será Mideplán (órgano del

Poder Ejecutivo) quien emitiría los lineamientos para el proceso de reclutamiento, selección, evaluación, compensación, etc. Es decir, se trataría de casi la totalidad de funcionarios del TSE que estarían totalmente sometidos a las directrices del Mideplán, lo cual es violatorio de la independencia de Poderes, en los términos indicados supra. Claramente una disposición de tal naturaleza es contraria al Derecho de la Constitución. El TSE, como órgano con rango de Poder del Estado, debe gozar de plena independencia en el ejercicio de sus funciones, lo cual implica, independencia para el manejo de su personal. En este caso, con mucho mayor celo que el resto de personal del Servicio Civil, puesto que "la intención del constituyente al crear este Poder, fue cercenar por completo la posibilidad de que los funcionarios electorales, se inmiscuyeran en toda actividad política, con el fin de garantizar un Órgano Electoral independiente." (sentencia n°2005-14298). Ello no sería posible si se incluye a todo el personal del TSE dentro del mismo grupo de familia de puestos que el resto de los funcionarios del Servicio Civil. Nótese que tales funcionarios del TSE tienen asignadas funciones tan importantes para la actividad electoral como: organizar, dirigir y fiscalizar todos los actos relativos con el proceso de elecciones nacionales; la regulación de las normas que rigen la deuda política, así como el control sobre esta materia; el control de las regulaciones estatutarias relativas al derecho de elegir y ser elegido en los procesos internos de los partidos políticos; la integración del Concejo Municipal; la declaratoria de la elección y las posteriores sustituciones por pérdidas de credenciales de los regidores y síndicos municipales; la tramitación del proceso contencioso electoral para conocer de la cancelación o anulación de credenciales de regidores municipales; el cierre de negocios comerciales en los que se expende licor y que se encuentran ubicados en el centro de la ciudad de San José a consecuencia de la realización de las plazas públicas que celebran los partidos políticos; la determinación de donde realizará la celebración solemne el día de las elecciones, para el conteo inicial de los resultados de las elecciones nacionales; entre muchas otras. Todo lo cual requiere de la garantía de independencia en el manejo de este personal, que no puede quedar unido a la misma familia de puestos que el resto de los servidores públicos del Servicio Civil. Debe tomarse en cuenta que, al pasar a formar parte del servicio civil, a los funcionarios del TSE se les aplicarían las mismas normas que se le aplican a los funcionarios del Poder Ejecutivo que integran el servicio civil, en cuenta los traslados o la movilidad (art.12), entre otros. Lo cual agrava la situación y atenta contra la máxima de mantener la función electoral como una función independiente, al margen de injerencias de los otros Poderes. Así, se constata que el artículo 13 inciso a) es

inconstitucional, respecto del Tribunal Supremo de Elecciones, pues casi todos los funcionarios de ese órgano pasarían al Servicio Civil, con excepción de sus magistrados y los empleados que se desempeñen en cargos de confianza. Por ello, considera esta Sala que, el artículo 13 inciso a) es inconstitucional, respecto del TSE -pues fue el único órgano que se consultó sobre este inciso-, pues casi todos los funcionarios de ese órgano pasarían al Servicio Civil. (…)

En el mismo sentido en que se indicó para el Poder Judicial, en cuanto al inciso f) del artículo 13 es inconstitucional porque no excluye a los funcionarios que realizan funciones para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política, al igual a que los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargos de alta dirección política. Además, no se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales. Máxime que, de conformidad con ese mismo artículo, inciso a), todos esos funcionarios quedarían incluidos en una categoría del Estatuto de Servicio Civil, lo que afecta la independencia tanto del Poder Judicial como del Tribunal Supremo de Elecciones partiendo del hecho de que el gobierno judicial y electoral lo ejerce la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones de forma exclusiva y excluyente en lo que atañe a sus competencias constitucionales. Finalmente, 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."

Partiendo de los vicios apuntados anteriormente, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad propuso cambios en el proyecto de ley, los cuales luego fueron acogidos por el Plenario Legislativo.

Precisamente, las modificaciones de marras excluyen la rectoría del Poder Ejecutivo y de la Dirección General de Servicio Civil respecto a los otros Poderes de la República, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, en el sentido expuesto. En esa línea, en el artículo 6 del proyecto de ley, del alcance de la rectoría a las relaciones de empleo público quedan fuera aquellas personas servidoras con funciones o labores

administrativas, profesionales o técnicas que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución. Misma exclusión se puede encontrar en el numeral 7 *eiusdem* en lo referido a las competencias del Mideplán y, específicamente, a la remuneración de la función pública; sobre las funciones de las administraciones activas (ordinal 9 inciso a); sobre la construcción de su propia familia de puestos (artículo 13); sobre el nombramiento y el período de prueba del personal de la alta dirección pública (numeral 18); sobre el procedimiento de despido (ordinales 21 y 22); en cuanto a la gestión de la compensación y la construcción de las respectivas columnas salariales globales de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas (artículo 30); la definición de los grados dentro de las respectivas familias laborales (numeral 32); la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados (ordinal 33) y la elaboración de la columna salarial global de la familia correspondiente (artículo 34). Todas las anteriores funciones quedaron, de este modo, encomendadas al propio TSE respecto de todo el personal que ellos mismos definan, por su vinculación con las labores relacionadas con la materia electoral y las que les fueron confiadas en la propia Constitución Política.

En atención a lo expuesto, la Sala concluye que con la aprobación del proyecto de ley bajo análisis no se acredita una incidencia real en la materia electoral que amerite restringir las labores legislativas en esta específica materia.

Estas dudas de constitucionalidad fueron expuestas en el Plenario Legislativo. Atendiendo una gestión del legislador Muñoz Fonseca, la presidenta de la Asamblea Legislativa solicitó criterio al Departamento de Servicios Técnicos acerca de la aplicación del artículo 97 constitucional en el caso concreto. Mediante oficio n.º AL-DEST-CJU-109-2021 de 6 de diciembre de 2021, tal órgano rindió el informe correspondiente:

> "*Al tratarse de una restricción, esta debe interpretarse de forma restrictiva; es decir, limitada a lo que constituye propiamente la materia electoral, por lo que esta asesoría concluye que del análisis de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente en las que se discute la materia electoral, y de la jurisprudencia tanto de la Sala Constitucional y del mismo Tribunal Supremo de Elecciones, en lo*

que concierne a la materia electoral, el expediente legislativo 21336: "Ley de Empleo Público", ***no toca el núcleo duro del derecho electoral, no afecta los principios, derechos y garantías electorales fundamentales, ya que no se afectan los mecanismos de democracia directa, no afecta el sufragio, ni la estructuración de los órganos electorales, ni el proceso electoral, ni la justicia electoral, ni lo relativo a los partidos políticos, ni a temas de financiamiento político, fiscalización y responsabilidad, ni al sistema electoral y las fórmulas electorales, sino que el proyecto se refiere a materias distintas a la materia electoral, como son el empleo público, la materia administrativa y la laboral****. Es decir, lo contenido en la iniciativa de ley no afecta el proceso electoral, ni la materia electoral propiamente dicha.*

En ese sentido, el plazo que impone el artículo 97 constitucional para aprobar iniciativas que regulan materia electoral que han sido objetadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (Esto es, que no se pueden aprobar dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular) no le es aplicable al trámite de este proyecto de ley." (Lo destacado no corresponde al original. Ver informe a folios 18195-18196 de la copia del expediente legislativo).

Opinión con la cual coincide la mayoría de este Tribunal, solo en la medida que el proyecto de ley bajo análisis no versa de forma abierta y manifiesta sobre materia electoral ni incide de forma sustancial en la función constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones (al menos en esta fase de consulta previa y sin perjuicio de un posible control posterior no solo de la norma en sí, sino también de sus efectos). Es decir, no se aprecia alguna afectación de relevancia constitucional a las funciones exclusivas y excluyentes confiadas al Tribunal Supremo de Elecciones.

Debe aclararse, por lo demás, que, en este específico agravio, los legisladores no puntualizaron de forma clara y específica, que algún numeral del proyecto de ley, desde un punto de vista constitucional, afectara sustancialmente la función electoral como tal.

Por consiguiente, se evacua la consulta legislativa, en el sentido de que el proyecto de ley, con las salvaguardas introducidas, no afecta la materia electoral de forma sustancial, de modo que no resultan de aplicación las restricciones del artículo 97 constitucional.

2.- Minoría. Voto salvado de las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes

Redacta la Magistrada Garro Vargas

Para explicar nuestra tesis conviene retomar aspectos ya mencionados por la mayoría.

Los consultantes señalan que en vista de que el Tribunal Supremo de Elecciones se manifestó en desacuerdo con el proyecto de ley, resulta inconstitucional el trámite de primer debate, ocurrido en la sesión ordinaria n.°74 del 7 de diciembre de 2021, por haberse votado dentro del plazo de imposibilidad previsto en el art. 97 constitucional (seis meses anteriores a la celebración de las elecciones nacionales).

Efectivamente el Tribunal Supremo de Elecciones se manifestó una vez más en desacuerdo con el contenido del proyecto de ley, mediante el oficio n.°TSE-2800-2021 del 22 de noviembre de 2021. En síntesis, y en lo conducente, señaló lo siguiente:

> *"Sin embargo, consideramos que la enmienda es parcial puesto que la redacción de este numeral presenta los mismos vicios inconstitucionales apuntados anteriormente. (…) Si nos ajustamos a la literalidad de la norma, se estaría dividiendo al personal del TSE en dos grupos* ***pese a que todos sus servidores coadyuvan directa o indirectamente al ejercicio de la función electoral****, donde uno de ellos estaría incluido junto a servidores públicos de otras instituciones, lo que provocaría una situación de riesgo inminente que pondría en peligro su libertad de criterio en el ejercicio de sus actuaciones, puesto que estarían conformando una familia de puestos a la que el Poder Ejecutivo -a través del Mideplán- le estaría girando los lineamientos y directrices para el proceso de reclutamiento, selección, evaluación, compensación, entre otros, lo cual* ***es violatorio de la independencia de Poderes****, en los términos indicados anteriormente. Por lo tanto, consideramos oportuno señalar que, en caso que la redacción de esta norma se mantenga, se estaría contrariando el Derecho de la Constitución ya que, el Tribunal Supremo de Elecciones, como órgano con rango constitucional de Poder del Estado, debe gozar de plena independencia en el ejercicio de sus funciones,* ***lo cual implica una libertad ilimitada para el manejo de su personal, que no sería posible si se incluye una parte del funcionariado electoral dentro de la misma familia de puestos que el resto de funcionarios del Servicio Civil.*** *(…)*

> *En esa misma línea es importante agregar que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene funciones esenciales y excluyentes en el marco de las actividades electorales tales como: (…)* ***las cuales requieren de una garantía de independencia en el manejo de su personal que, de ninguna manera, puede estar supeditado a una familia de puestos en la cual el Poder Ejecutivo a través del Servicio Civil tenga injerencia*** *(…). En razón de lo expuesto,* ***en el tanto el proyecto no preserve la independencia que el Constituyente le otorgó al Tribunal Supremo de Elecciones, y mientras no se excluya expresamente en sus articulados a todas las personas servidoras del Tribunal Supremo de Elecciones, sin distinción alguna, este Tribunal objeta la iniciativa consultada en los términos y con las consecuencias del artículo 97 constitucional, pues lo contrario incide en las funciones conferidas constitucionalmente a este órgano con rango de Poder de la República****.*
>
> *III. Conclusión. Al advertir que en el texto sustitutivo consultado -con mociones conocidas y aprobadas en el plenario legislativo el 8 de noviembre de 2021- subsisten los aspectos objetados por este Tribunal en los textos precedentes, se reitera la posición expuesta en el acuerdo antes transcrito, en el sentido de que se objeta la iniciativa tramitada en el expediente legislativo n.° 21.336 en los términos y con las consecuencias señaladas en el artículo 97 constitucional. ACUERDO FIRME". (Lo destacado no corresponde al original. Ver folios 17770 y ss. de la copia del expediente legislativo, tomo 75).*

Ahora bien, el *quid* de la cuestión es determinar si este proyecto de ley es relativo a la materia electoral, con el fin de dilucidar si se le aplica la prohibición constitucional.

Es pertinente, en primer término, citar el art. 97 de la Constitución:

> *"Art. 97. Para la discusión y aprobación de proyectos de ley* ***relativos a materias electorales****, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos* ***sobre dichas materias*** *respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese* ***manifestado en desacuerdo****" (Lo destacado no corresponde al original).*

La mayoría al respecto indica:

> *"Por mayoría se evacua la consulta, en el sentido de que el proyecto no incide* ***de forma sustancial*** *en las funciones asignadas constitucionalmente al Tribunal Supremo de Elecciones ni tampoco versa* ***manifiestamente*** *sobre materias electorales, por lo que son inaplicables las restricciones establecidas en el artículo 97 de la Constitución Política".*

Sobre el particular conviene señalar lo siguiente:

Primero. La Constitución dice: "proyectos de ley *relativos a materias electorales*". Entonces, la prohibición no es sólo para los proyectos que incidan en las funciones asignadas *constitucionalmente* al Tribunal Supremo de Elecciones. Es evidente que el citado art. 97 también establece la veda para modificaciones de las funciones *legalmente* asignadas a dicho Tribunal, pues de lo contrario, se tendría que entender que tal norma sólo impide las reformas constitucionales, lo que evidentemente es contrario a la letra de ese art. 97. Pero, además, y esto es tanto o más relevante, la materia electoral va más allá de las funciones asignadas al Tribunal (basta para esto la lectura del Título VIII, Capítulo II de la Constitución, titulado "El sufragio" y el Código Electoral).

Segundo. La mayoría no solo se aparta de la letra del art. 97 constitucional, entendiendo que la prohibición se aplicaría si el proyecto de ley incide en las funciones *constitucionalmente* asignadas, sino que añade una frase adverbial que aligera la fuerza de la prohibición, pues afirma "no incide *de forma sustancial* en las funciones asignadas constitucionalmente al Tribunal Supremo de Elecciones". Como se ha dicho, el art. 97 no se refiere a proyectos "que inciden en dichas funciones" sino a proyectos "relativos a las materias electorales" (en las que, claro está, como luego lo explicaremos, se incluyen las competencias de ese Tribunal).

Incluso ahora, al redactar estas líneas, nos parece que hubiese sido más feliz la redacción de nuestra parte dispositiva en los siguientes términos: "Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes salvan el voto y estiman que el proyecto sí *es relativo* materia electoral y, por tanto, resultan aplicables las restricciones establecidas en el artículo 97 de la Constitución Política". En todo caso, en efecto, el proyecto incide en la materia electoral bajo el entendido de que esa incidencia significa que es relativo a dicha materia (y bajo ese prisma ha de entenderse también lo dicho por la mayoría, cuando utiliza la palabra "incide").

Ahora bien, debe destacarse que la mayoría, al añadir la frase adverbial "de forma sustancial", distingue donde la Constitución no lo hace. El Constituyente no hace referencia en el art. 97 a la *forma* –sustantiva o accidental– en que el proyecto incide en (o es relativo a) las competencias del Tribunal o en la materia electoral; y esto no por inadvertencia, sino para establecer con gran claridad y vigor –sin excepciones ni atenuantes– la proscripción de legislar contra la voluntad del Tribunal Supremo de Elecciones durante el plazo previo y posterior a las elecciones. Lo anterior con el fin de proteger a ese Tribunal –y a toda la institucionalidad y al tejido normativo en esta materia– de toda injerencia del poder político.

Tercero. Dice luego la mayoría "ni tampoco versa *manifiestamente* sobre materias electorales". De nuevo, el Constituyente tampoco introdujo la distinción entre materias manifiestamente electorales y las que no lo son. Ahí no caben ambigüedades: la materia es o no material electoral. Eso es determinante, pues es la condición para establecer la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones.

Dicho sea de paso, en el oficio AL-DEST-CJU-109-2021 de 6 de diciembre de 2021, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, al pronunciarse sobre el alcance del art. 97 citado, concluye que "*Al tratarse de una restricción, esta debe interpretarse de forma restrictiva"*. Tal afirmación es contraria a los criterios hermenéuticos aplicables a este tipo de normas, que no regulan derechos sino prohibiciones en el ejercicio de potestades públicas, y que están informadas por el principio de legalidad. Por lo demás, el margen de interpretación del mencionado art. 97 es mínimo, porque la norma es clarísima. Quizá donde cabe un margen de interpretación es en el proyecto mismo: justamente eso es lo que aquí se está haciendo, mostrando por qué sí cabe decir que se trata de materia electoral; pero es evidente que por el carácter de la norma que sirve de parámetro, si hubiese duda, lo que procedía era aplicar la prohibición, máxime si se tiene en cuenta el *logos* de la norma constitucional misma: la protección de todo nuestro régimen electoral, pieza clave de nuestra democracia.

Cuarto. Téngase presente también que la Constitución no dice "proyectos de ley relativos *exclusivamente* a materias electorales". Es inobjetable que el fin último del proyecto de ley bajo examen es establecer un régimen unificado de los servidores del Estado y no únicamente referirse al Tribunal Supremo de Elecciones, ni a otros aspectos relativos a la materia electoral, pero al incluir a este órgano y sus relaciones con los propios servidores incide en la materia electoral, es decir, hace que el proyecto sea

relativo a esa materia. Lo anterior exige hacer referencia dos cosas: a qué alude la materia electoral y cuándo cabe decir que, siéndolo, no es exclusiva.

Quinto. Estimamos que la materia electoral alude tanto al objeto como a los sujetos involucrados en los procesos electorales. Más aún, que los sujetos tornan al objeto en materia electoral. Así, por ejemplo: ¿Qué pasaría si un proyecto de ley se refiere al derecho de asociación en sus múltiples modalidades y se refiriera a la integración y régimen disciplinario de los partidos políticos? ¿Cabría entender que el proyecto no es materia electoral, aunque en su título no mencionara esta materia sino al derecho de asociación? Es evidente que no, porque el sujeto regulado es un actor del proceso electoral. Y esto es así porque la materia está condicionada por los sujetos no sólo por el objeto (esto es, si se trata del acto de emitir el voto, del calendario electoral, etc.). Pues bien, decíamos que la materia electoral alude tanto al objeto como a los sujetos involucrados en los procesos electorales. Dentro de estos, ocupa un lugar principalísimo el árbitro del proceso: el Tribunal Supremo de Elecciones. Y es claro que esto fue voluntad tanto del Constituyente originario, al encomendarle llevar a cabo la "organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio" (art. 99 constitucional) y darle "independencia en el desempeño de su cometido" (*idem*.), como del Constituyente derivado, que le dio rango de poder de la República, cuando añadió al art. 9 constitucional lo siguiente:

> *"Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes".*

Esa independencia conlleva un autogobierno al mismo nivel de los demás Poderes en lo relativo a la gestión de su propio recurso humano, y de tal autogobierno depende en gran parte la pureza del sufragio. Es decir, el autogobierno está en función de la finalidad del órgano, que ejerce sus competencias en la materia electoral. Además, si ese autogobierno no fuera sobre sus propios servidores, se vaciaría de contenido y de sentido. Es palmario que el Tribunal Supremo de Elecciones no puede llevar a cabo su labor sin sus servidores. Su independencia, aunque es una atribución orgánica, se manifiesta en el régimen de relación con sus propios servidores. Bien dijo la Sala en la anterior consulta:

> *El TSE, como órgano con rango de Poder del Estado, debe gozar de plena independencia en el ejercicio de sus funciones, lo cual implica, independencia para el manejo de su personal" (Dictamen de la Sala Constitucional 2021-17098).*

En ese mismo sentido, cabe citar lo dicho por la Procuraduría General de la República, cuando fue consultada:

> *"Por lo tanto, consideramos oportuno señalar que, en caso que la redacción de esta norma se mantenga, se estaría contrariando el Derecho de la Constitución ya que, el Tribunal Supremo de Elecciones, como órgano con rango constitucional de Poder del Estado, debe gozar de* ***plena independencia en el ejercicio de sus funciones, lo cual implica una libertad ilimitada para el manejo de su personal****, que no sería posible si se incluye una parte del funcionariado electoral dentro de la misma familia de puestos que el resto de funcionarios del Servicio Civil"* (opinión consultiva PGR-OJ-180-2021. El destacado no corresponde al original).

Sexto. Sin embargo, bien se podría decir que hay materias que no son exclusivas del Tribunal, pero son materia electoral cuando es quien debe conocerlas. Esto en la línea de lo dicho anteriormente: que los sujetos tornan al objeto en materia electoral. Por ejemplo, la materia disciplinaria es una materia que es de conocimiento de los distintos órganos y poderes, dentro del ámbito de sus competencias, pues se trata de una de las potestades que ejerce la Administración; pero, cuando tal potestad la ejerce el Tribunal Supremo de Elecciones respecto de sus servidores (obviamente solo puede ejercerla sobre ellos, como también diríamos que nadie más puede ejercerla sobre ellos, pese a que este proyecto de ley pone en entredicho tal obviedad), aquella materia disciplinaria se convierte en materia electoral, pues hace relación directa a la finalidad del órgano y a las competencias encomendadas.

A modo de ejemplo, véase lo dispuesto en el art. 102 inciso 5 de la Constitución, que se refiere a uno de los alcances de la potestad disciplinaria de dicho Tribunal:

> *Art. 102.- El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones: (…)*
>
> *5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de*

> *culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele (…)".*

¿Cabe dudar de que se trata de materia electoral y, concomitantemente, de materia disciplinaria? Entonces, la materia electoral no se define única y exclusivamente por el objeto, sino también por el sujeto; y hay materias que ejercen otros órganos, pero que en manos del Tribunal se tornan en electorales.

Séptimo. Lo que aquí está en discusión es si el proyecto es relativo a la materia electoral: ya se dijo que parte de esta materia son las competencias del Tribunal. Es claro que el proyecto se refiere a estas. Asunto distinto es si al hacerlo respeta o no su propio autogobierno. La mayoría estima que como el proyecto de ley establece una salvaguarda, entonces, no hay lesión a las competencias del Tribunal. Como se sabe, tal salvaguarda consiste en otorgarle la posibilidad a los jerarcas del Tribunal de determinar cuáles de sus servidores desempeñan funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente al Tribunal Supremo de Elecciones. Lo anterior con el fin de excluirlas de la rectoría de MIDEPLAN.

Ya hemos dicho que esa salvaguarda es una facultad de origen pretoriano (originada sin fundamento constitucional alguno en el dictamen 2021-17098 de esta Sala), que ahora es adoptada en la nueva versión proyecto de ley. Dicha salvaguarda va contra el diseño republicano establecido en la Constitución, pues pone en manos de los respectivos jerarcas la posibilidad de dividir a los funcionarios y dejar algunos supeditados al Tribunal Supremo de Elecciones. Estimamos que esa salvaguarda no solo es insuficiente para respetar el principio de separación de poderes y la independencia de estos, sino inconstitucional, porque establece facultades no previstas ni deseadas por el Constituyente. En efecto, se da la posibilidad a que los jerarcas de turno del Tribunal Supremo de Elecciones trasladen, según su criterio, sin parámetro objetivo ni control posterior alguno –salvo la voluntad de otros nuevos jerarcas de ese órgano– todos, algunos o ningún servidor del Tribunal al régimen establecido bajo la rectoría de MIDEPLAN. Por cierto, es difícil encontrar una creación pretoriana más arbitraria, pues su puesta en práctica no señala tampoco límites en la coordenada temporal: nada impide que unos servidores queden excluidos y, en otro momento, estos mismos se incluyan, etc.

Pero, para lo que aquí interesa (determinar si estamos ante un proyecto de ley que sea relativo a la materia electoral), la existencia de esa salvaguarda es la manifestación más precisa y acabada de que sí se está incidiendo en las competencias del Tribunal, pues se le está otorgando una que no tenía.

En conclusión, las suscritas magistradas somos del criterio que lo relativo al régimen de los servidores de Tribunal Supremo de Elecciones es materia electoral, por lo que corresponde aplicar a este proyecto de ley la prohibición señalada en el art. 97 de la Constitución Política.

Además, visto que lo relativo a la evaluación del desempeño quedaría supeditado a lo señado por el MIDEPLAN es claro que nos encontramos ante una lesión ya apuntada por la mayoría en la anterior opinión consultiva.

B.- Sobre el aducido vicio de publicidad

Redacta la magistrada Garro Vargas

1.- Aspectos consultados

Los legisladores consultantes cuestionan que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad sesionó en dos ocasiones de forma extraordinaria, de previo a emitir el dictamen requerido por el Plenario. En la segunda sesión se aprobó por mayoría (cuatro votos a favor y uno en contra) la moción de fondo n.°2-03 presentada la noche anterior a la misma sesión (a las 19:18 hrs.), a fin de recomendar acoger un nuevo texto sobre el proyecto de ley n.°21.336. En esa sesión extraordinaria número dos, el diputado Pedro Muñoz apeló la decisión de la presidencia de la Comisión que daba por admitida la moción que contenía una recomendación al Plenario Legislativo. El referido legislador consideró que esa moción debía declararse inadmisible, porque su contenido sobrepasaba las facultades de la comisión; sin embargo, la apelación fue rechazada por la mayoría (cuatro votos en contra y uno a favor). Adicionalmente, la mayoría aprobó (cuatro votos a favor y uno en contra) dispensar de lectura la moción que contenía la recomendación al Plenario Legislativo. Cuestionan concretamente que esa moción fue subida en el sitio web de la Asamblea Legislativa hasta el día **19 de octubre de 2021 a las 19:18** hrs. y la sesión se llevó a cabo el **20 de octubre a las 9:00 hrs.** (aproximadamente 14 horas entre la publicación y votación sin lectura de la moción). Sobre este particular, el diputado Pedro Muñoz dejó constando en actas su disconformidad por una posible violación al

principio de publicidad, al ser prácticamente imposible que a lo interno de la comisión de la Asamblea Legislativa y de la ciudadanía en general se tuviera conocimiento del contenido de una moción, que ni tan siquiera fue leída.

2.- Análisis por parte de la Sala Constitucional

En relación con los planteamientos de los consultantes –una posible lesión al principio de publicidad– se hace necesario volver a hacer referencia al trámite parlamentario, tal y como se describió *supra* en el considerando V de este dictamen. Al respecto, de la atenta revisión del expediente parlamentario, se tuvo por acreditado que en la sesión extraordinaria n.°25 del **23 de setiembre de 2021** del Plenario Legislativo se dio lectura al por tanto de la opinión consultiva n.°2021-17098. Posteriormente, la Presidenta ordenó trasladar el expediente legislativo a la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad por un plazo de quince días hábiles para su correspondiente dictamen. Dicha Comisión sesionó en dos ocasiones, **el 30 de setiembre y el 20 de octubre de 2021**. En la primera sesión se requirió un informe al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa y en la segunda sesión se examinó, discutió y aprobó una moción para realizar la respectiva recomendación al Plenario, en el siguiente sentido:

> *"Acoger en todos sus extremos la Opinión Consultiva emitida por la Sala Constitucional.*
>
> *Recomendar al Plenario Legislativo al amparo del voto analizado de la Sala Constitucional adoptar el texto adjunto, que modifica los artículos declarados inconstitucionales o bien que devengan como efecto directo de tal declaratoria al texto del expediente legislativo n.°21.336 "Ley de Empleo Público".*
>
> *Recomendar que una vez aprobado el Dictamen por le (sic) Plenario Legislativo, remitir a consulta obligatoria a los entes y órganos indicados en el Informe del Departamento de Servicios Técnicos AL-DEST-CONS-002-2021".* (Ver folios 16403-16524 de la copia del expediente legislativo, tomo 70).

Además, como se pudo constatar, en esa misma sesión el legislador Muñoz Fonseca presentó, de previo, un recurso de apelación contra la admisibilidad de la moción. Dicha apelación fue sometida a votación y denegada con el voto de cuatro legisladores en contra y uno a favor. Posteriormente, el mismo diputado presentó un recurso de

revisión que también fue rechazado (ver folios 16505-16511y 16524-16525 de la copia del expediente legislativo, tomo 70).

En relación con este trámite en particular, se debe advertir que justamente el legislador Muñoz Fonseca –quien figura como consultante en este expediente– se opuso de forma amplia y fundada respecto de la moción planteada en la Comisión. A tales efectos, se transcriben algunas de sus consideraciones en el seno de esta:

> *"Muchas gracias a Servicios Técnicos. La moción, en mi opinión, y esta en (sic) la razón por la cual, con base en lo expresado por Servicios Técnicos, en la cual fundamento mi solicitud de no admisibilidad de la moción, es que la moción no calza con ciertos aspectos específicos del criterio de Servicios Técnicos y del fallo de la Sala Constitucional.*
>
> *En primer lugar, al estar, en mi opinión, refiriéndose a la Asamblea Legislativa solo de manera indirecta, el procedimiento según se ha establecido en la jurisprudencia de la Sala Constitucional y en criterios de Servicios Técnicos, solo se pueden tapar esos efectos indirectos a través de un procedimiento llevado a cabo o en la comisión propia de fondo o, en el Plenario Legislativo, abriéndose el plenario en comisión.*
>
> *En segundo lugar, la coletilla incluida… hace referencia a entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa. Es un criterio que es abierto, indeterminado y que no está fundamentado en el fallo de la Sala Constitucional al haber, el fallo de la Sala Constitucional, incluido a las autónomas por inadmisible en cuanto a ese punto de la consulta. (…)*
>
> *Esto demuestra que este proyecto de moción, o esta moción, no debe ser admitida porque no cumple con los parámetros de Servicios Técnicos y no cumple con los parámetros de la Sala Constitucional, por ende, solicito que la moción no sea admitida. Muchas gracias".* (Ver folio 16509 y ss. de la copia del expediente legislativo).

La disconformidad planteada por el diputado fue expresamente sometida a votación a lo interno de la Comisión, siendo rechazada con el voto negativo de cuatro legisladores en contra y uno a favor (ver folio 16511 de la copia certificada del expediente legislativo). Seguidamente, en la propia sesión, otra legisladora, la diputada Laura Guido Pérez, realizó una amplia explicación de la moción presentada. Luego la Presidenta de la Comisión ofreció la palabra a los legisladores para que se

pronunciaran en relación con el fondo de la moción de recomendación de un texto sustitutivo para el Plenario. En dicha oportunidad, la Presidenta de la Comisión ofreció la palabra a los legisladores presentes y nuevamente el Diputado Muñoz Fonseca manifestó y razonó los motivos por los cuales votaría en contra de la moción de texto sustitutivo y dictamen de la mayoría haciendo referencia a que, según su criterio, la Comisión "está tratando de corregir efectos indirectos de inconstitucionalidad planteados por el fallo de la Sala Constitucional", estimando que el procedimiento elegido no era el idóneo para corregir efectos indirectos. Asimismo, dicho legislador reiteró su posición en el sentido de que la recomendación debería ser una que disponga abrir el Plenario en Comisión para poder valorar los efectos indirectos, o una recomendación para que el Plenario lo envíe de vuelta a la comisión dictaminadora (ver, adicionalmente, su dictamen afirmativo de minoría). Luego de las respectivas manifestaciones de los legisladores participantes en la discusión, se sometió a votación la moción de "adoptar el texto adjunto, que modifica los artículos declarados inconstitucionales o bien que devengan como efecto directo de tal declaratoria al texto del expediente legislativo n.°21.336 "Ley de Empleo Público", la cual fue aprobada con el voto afirmativo de cuatro legisladores. Seguidamente, el diputado Muñoz Fonseca presentó y motivó una moción de revisión en la que insistió en "los argumentos de procedimiento, únicamente" (ver folio 16524 de la copia del expediente legislativo). No obstante, dicha moción de revisión no prosperó a lo interno de la Comisión.

A partir de lo anterior, se acreditó adicionalmente que el **20 de octubre de 2021** la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad rindió su dictamen afirmativo de mayoría en relación con el expediente legislativo n.°21.336, mientras que el **29 de octubre de 2021** el diputado Pedro Muñoz rindió su informe afirmativo de minoría. Posteriormente, en la sesión ordinaria n.°061 del Plenario, de **8 de noviembre de 2021** se inició la discusión del **informe afirmativo de mayoría** de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, respecto del expediente legislativo n.°21.336, en la cual varias señoras y señores diputados hicieron uso de la palabra, luego se sometió a votación y se aprobó con una votación de treinta y dos votos a favor y catorce en contra.

Con base en el resultado de la votación anterior, se presentó y desechó una moción de revisión, que se hizo constar en el acta. La Presidencia de la Asamblea Legislativa instruyó a la Secretaría del Directorio la remisión del texto aprobado a publicación en el diario oficial La Gaceta y que se realizaran las consultas obligatorias. Finalmente, se

aprobó una moción de orden en la que se estableció consultar el expediente legislativo a varias instituciones: Corte Suprema de Justicia, universidades públicas, CCSS, todas las municipalidades, instituciones públicas descentralizadas que no se encuentren en competencia, Poder Legislativo, Procuraduría General de la República, Banco Central de Costa Rica, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado, Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones

Luego de realizadas las consultas citadas, en la sesión ordinaria n.°072 de **30 de noviembre de 2021** se inició la discusión por el fondo en el trámite de primer debate de este expediente legislativo, discusión que se prorrogó en la sesión del **2** y también en la del **7 de diciembre de 2021**. En esta última se le volvió a dar primer debate al proyecto de ley.

A partir de la constatación de todos los anteriores eventos, esta Sala es del criterio que en el caso concreto no se acreditó ninguna lesión al principio de publicidad por el hecho de que la moción haya sido presentada el día antes a su discusión y votación en el seno de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad. Sobre el particular, se hace preciso recordar lo dicho por este Tribunal en el sentido de que el principio de publicidad no es un fin en sí mismo, sino que su importancia radica en, por un lado, garantizar la transparencia y, por otro, posibilitar la participación de los sujetos interesados (ver, por ejemplo, la sentencia n.°2019-021271). Claramente es un principio esencial en el trámite parlamentario que debe irradiar hacia todas las etapas parlamentarias, pero, nuevamente, no es un fin en sí mismo, sino que el propósito último es garantizar la transparencia y la posible participación de los interesados. Además, debe valorarse a la luz del margen de acción de estos.

En el *sub lite*, tal y como se logró constatar, el hecho de que la moción fuera presentada el día anterior a la sesión de la Comisión y que, además, se dispensara su lectura, no generó ningún agravio en relación con los legisladores miembros de esa Comisión, pues, tal y como se pudo constatar, hubo una amplia participación de los legisladores y principalmente del diputado Muñoz Fonseca, principal opositor del trámite empleado, quien demostró un profundo conocimiento de la moción propuesta y quien se manifestó ampliamente en contra respecto de la recomendación realizada por la mayoría de la Comisión. Tanto así que tuvo la posibilidad de plantear un recurso de apelación contra la admisibilidad de la moción –en vista de su contenido– y, posteriormente, un recurso de revisión contra la decisión adoptada por la mayoría. En

esa medida no se acredita que la situación apuntada haya impedido al referido diputado ejercer sus derechos como miembro de la comisión, tener amplio conocimiento del contenido de la moción y cuestionarla ampliamente. Por lo demás, se debe resaltar que la propuesta de mayoría de la Comisión fue posteriormente sometida a conocimiento y valoración del Plenario, luego de lo cual se ordenó publicitar en La Gaceta y se consultó a sendas instituciones y Poderes del Estado. No fue sino hasta después de brindarle amplia publicidad al proyecto de ley que este fue sometido a una nueva votación en primer debate. En consecuencia, sobre el particular, se descarta que con lo actuado se haya lesionado el principio de publicidad.

Además, se hace necesario advertir que los legisladores consultantes no apuntaron que sobre el particular se haya lesionado alguna norma concreta del RAL en relación con la presentación de las mociones a esta específica comisión, por lo cual, tampoco es posible acreditar alguna lesión al trámite usual dentro del Parlamento en cuanto a este tema y, como ya se señaló, no se constató una verdadera lesión al principio de publicidad.

En conclusión: Se descarta una infracción al principio de publicidad.

3.- Razones particulares del magistrado Rueda Leal

En atención al principio de publicidad, considero que los extremos consultados por las personas legisladoras no configuran algún vicio manifiesto que comprometa la constitucionalidad del proyecto.

En primer lugar, la tramitación del proyecto por parte de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad permitió la participación de las diputadas y los diputados que la integraban. Incluso, el parlamentario Muñoz Fonseca planteó diversos recursos tanto de apelación como de revisión. Asimismo, las personas legisladoras consultantes no alegaron la lesión de alguna norma concreta del Reglamento de la Asamblea Legislativa en relación con la formulación de mociones en esta comisión. Todo lo anterior se observa claramente en el proyecto que suscribió la Mayoría de este Tribunal y con lo que concuerdo.

En adición, el informe afirmativo de mayoría de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad (que incluía el texto del proyecto) fue sometido a discusión en el Plenario Legislativo y aprobado con posterioridad. El texto aprobado fue publicado en el Alcance n.º 233 de La Gaceta n.º 219 de 12 de noviembre de 2021 y se consultaron las siguientes instituciones: Corte Suprema de Justicia,

universidades públicas, Caja Costarricense de Seguro Social, todas las municipalidades, instituciones públicas descentralizadas que no se encuentren en competencia, Poder Legislativo, Procuraduría General de la República, Banco Central de Costa Rica, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado, Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones. Así, luego de la publicación y las consultas, en la sesión ordinaria n.° 72 de 30 de noviembre de 2021, inició la discusión por el fondo en el trámite de primer debate de este expediente legislativo, la cual se prorrogó en las sesiones del 2 y 7 de diciembre de 2021, fecha en la que finalmente se aprobó el proyecto de ley, de nuevo en primer debate.

En efecto, tal y como lo menciona la Mayoría, el principio de publicidad no es un fin en sí mismo, sino que su importancia radica en garantizar la transparencia y posibilitar la participación de los diversos actores y de la ciudadanía en general, cada uno por la vía que corresponda. En ese sentido, en el *sub lite,* no observo acciones u omisiones que desde el punto de vista constitucional hayan afectado algún aspecto esencial de este principio; más bien, existió suficiente tiempo para que, en el caso de las personas legisladoras, ellas pudieran conocer los cambios propuestos y participar en el proceso de formación de la ley. Precisamente, no fue sino después que se le brindó la debida publicidad al proyecto de ley, que este fue sometido a una nueva votación en primer debate.

Con base en las consideraciones expuestas, en los términos planteados por las personas consultantes, descarto alguna transgresión al principio de publicidad.

C.- Sobre la alegada transgresión a los derechos de enmienda y participación democrática

1.- Mayoría. Redacta el magistrado Rueda Leal

Aspectos consultados: Las personas legisladoras consultantes, en cuanto a los derechos de enmienda y participación democrática, señalan que la comisión rindió dos informes afirmativos: uno de mayoría con la recomendación de texto sustitutivo y otro de minoría que recomendó pasar el proyecto a la comisión dictaminadora, o bien, que el Plenario se convirtiera en comisión general. Acotan que el Plenario Legislativo, por mayoría de 32 votos, aprobó el informe de mayoría de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad en la sesión ordinaria de 8 de noviembre de 2021. Refieren que los diputados Pablo Abarca y Walter Muñoz, en esa sesión del

Plenario Legislativo, externaron sus objeciones sobre la forma en que se procedería, lo cual constituiría una violación al derecho de enmienda. Refieren que, sobre las recomendaciones emitidas por la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad no fue posible plantear mociones, por lo que se limitó el ejercicio de enmienda y participación democrática de los legisladores y las legisladoras. Mencionan que esa comisión solo tiene competencia para pronunciarse sobre las inconstitucionalidades declaradas por la Sala, ya sea acogiéndolas o desistiendo de las propuestas que comprometan la constitucionalidad de las normas, pero no está facultada para introducir modificaciones no consultadas a la Sala o sobre lo que no se haya pronunciado. Exponen que si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, luego de analizar la resolución n.º 2021017098 de las 23:15 horas del 31 de julio de 2021, llegó a la conclusión de que había otras disposiciones inconstitucionales sobre las que este Tribunal no se había pronunciado, o bien, inconstitucionalidades indirectas, lo correspondiente era proponer al Plenario Legislativo que se convirtiera en comisión general, o bien, remitir el expediente a la comisión dictaminadora, para que en ejercicio de los derechos de participación democrática y enmienda se introdujeran las modificaciones necesarias, mas no hacerlo directamente, sin dar oportunidad a que otras diputadas u otros diputados pudieran incidir con sus propuestas y manifestar su voluntad en cuanto a tales modificaciones. Refieren que, una vez aprobado el informe por el Plenario Legislativo, el proyecto de ley n.º 21.336 pasó a ocupar el primer lugar de los primeros debates, sin que hubiera posibilidad de presentar mociones de fondo al amparo del numeral 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, pues para ello se requería que el Plenario Legislativo se convirtiera en comisión general. Indican que lo anterior no sería problema si la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se hubiera mantenido dentro de sus competencias reglamentarias y limitado a proponer únicamente los cambios necesarios, en lo relativo a las inconstitucionalidades advertidas en la opinión consultiva n.º 2021017098 de las 23:15 horas del 31 de julio de 2021. Arguyen que, al proponer modificaciones de disposiciones que van más allá de lo resuelto por la Sala, las legisladoras y los legisladores no tuvieron la oportunidad de incidir en ellas, lo que limitó su derecho de enmienda. Advierten que otra posibilidad que tenía la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, después de analizar lo decidido por este Tribunal, era recomendar al Plenario Legislativo que devolviera, vía artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el proyecto de ley a la comisión dictaminadora, a fin de que en esta se presentaran las mociones de fondo que se consideraran pertinentes, lo cual hubiera permitido a los

legisladores y las legisladoras formular propuestas y garantizar su participación, en atención a sus derechos de enmienda y participación democrática.

Análisis de la Sala Constitucional: En general, las personas legisladoras consultantes consideran transgredidos los derechos de enmienda y participación democrática, en cuanto alegan que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad introdujo cambios en el proyecto de ley por efectos indirectos de la opinión emitida por la Sala y, por ello, no pudieron formular mociones de fondo ni someter a discusión tales modificaciones.

En primer lugar, como se desarrolló en el considerando de admisibilidad de este pronunciamiento, la Sala declaró inevacuables cada uno de los alegatos relacionados con la presunta extralimitación de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad. Lo anterior se dispuso así, por cuanto no es propio del mecanismo de la consulta facultativa legislativa revisar los cambios que se deriven directa o indirectamente de otra consulta de esa misma naturaleza, previamente emitida sobre el mismo proyecto, ni tampoco determinar si los lineamientos de la Sala fueron aplicados de forma correcta. En esa dirección, cuando este Tribunal emite su opinión con ocasión de una consulta facultativa legislativa, los cambios derivados (directa o indirectamente) de aquella solo serían susceptibles de análisis a través de las vías establecidas para el control posterior de constitucionalidad, pues, según contempla el numeral 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el dictamen no precluye esa posibilidad.

Con base en lo anterior, aun cuando las personas legisladoras acusen que no pudieron formular mociones de fondo ni someter a discusión las modificaciones efectuadas, lo cierto es que los cambios efectuados por la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad no incorporaron elementos absolutamente nuevos al proyecto de ley, por lo que *a priori* se descarta alguna transgresión a los derechos de enmienda y participación democrática en el trámite legislativo llevado a cabo con posterioridad al dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas de 31 de julio de 2021.

Ahora, en el *sub* examine, tanto el dictamen de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad como el texto con las modificaciones efectuadas fueron sometidos a conocimiento y votación en el Plenario Legislativo, por lo que las diputadas y los diputados tuvieron la posibilidad de aprobar o improbar los cambios propuestos; es decir, pudieron aceptar o no el criterio de la comisión y la interpretación

que del dictamen vertido por la Sala hizo tal órgano, lo cual finalmente fue aprobado en el Plenario Legislativo.

Precisamente, el numeral 146 del Reglamento de la Asamblea Legislativa prevé la posibilidad de que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad efectúe cambios al proyecto de ley con ocasión del dictamen de la Sala, siempre supeditado a la aprobación del Plenario Legislativo del informe y la respectiva votación en primer debate:

> "***Art. 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.-Si la Comisión tuviere dudas sobre los alcances de la opinión consultiva, podrá solicitar aclaración o adición a la Sala, de conformidad con el artículo 12 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Sin previo acuerdo de la Comisión, su Presidente podrá realizar dicho trámite, pero de ello deberá informarle a la mayor brevedad. En todo caso, la Comisión podrá dictaminar sin que la Sala Constitucional se haya pronunciado sobre la aclaración o adición solicitadas.*
>
> *3.- El Plenario conocerá el dictamen de la Comisión sobre la opinión consultiva de la Sala, como primer punto en el capítulo de Régimen Interno. Cada diputado y diputada tendrá hasta diez minutos para hablar por el fondo. Para su discusión, se tendrá por ampliado el lapso establecido en el párrafo segundo del artículo 35. Si no se ha agotado la lista del uso de la palabra faltando cinco minutos para las dieciocho horas, la Presidencia lo dará por discutido y procederá a su votación de forma inmediata.*
>
> *(Así reformado el inciso anterior mediante sesión N° 31 del 4 de marzo del 2019)*

4.- Según el acuerdo que tome la Asamblea, el proyecto de ley entrará en el orden del día de la comisión o el Plenario en la sesión inmediata siguiente a la votación del informe.

(Así reformado el inciso anterior mediante sesión N° 31 del 4 de marzo del 2019)

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.

6.-El proyecto en discusión será enviado al archivo por el Presidente de la Asamblea en aquellos casos en que el Plenario decida que los trámites considerados inconstitucionales por la Sala, no puedan ser jurídicamente subsanados.

7.-Cuando la Sala considere inconstitucional algún artículo o norma de un proyecto de los que tengan plazo constitucional o reglamentario para ser votado, y no fuere posible jurídicamente retrotraerlo a primer debate, el Plenario podrá decidir en cualquier momento de su discusión que dicho artículo o norma sea suprimido o reformado. Para ese efecto, el Plenario aplicará las reglas de una moción de orden." (Lo subrayado no corresponde al original).

En ese sentido, no se aprecia alguna lesión a los derechos de enmienda y participación democrática, pues los cambios introducidos al proyecto de ley no incorporaron elementos absolutamente nuevos, sino que estos fueron producto de la interpretación del dictamen de la Sala por parte de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad. Precisamente por lo anterior, *prima facie* se descarta, que la alegada imposibilidad de formular mociones y someter a discusión los cambios constituya un vicio sustancial del procedimiento en detrimento de los derechos de enmienda y participación democrática.

En virtud de lo expuesto, se descarta alguna transgresión a los derechos de enmienda y participación democrática en relación con el trámite acontecido con posterioridad al dictamen n.º 2021017098 de las 23:15 horas del 31 de julio de 2021.

2.- Minoría. Razones diferentes de las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes

Las suscritas magistradas se separan del criterio de la mayoría en rechazar *prima facie* los argumentos sobre una eventual extralimitación de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad e *infra* evacuamos uno a uno los agravios en cuestión (considerando VII.B).

Además, siguiendo la línea jurisprudencial sólida y tradicional de la Sala, consideramos que este Tribunal sí tiene competencias para examinar si las conductas derivadas de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se apegan o no al contenido del dictamen consultivo de esta Sala o si existe alguna extralimitación. Rechazar esa posibilidad implica amplios poderes para la referida Comisión, pues bien podría ocurrir que incluya cambios sustanciales en el proyecto que no se deriven de la opinión consultiva de la Sala y, a través de ese mecanismo, se lesionen los derechos funcionariales de los legisladores, pues en esta etapa procesal no se admite la posibilidad de mocionar.

Nos parece oportuno traer a colación de nuevo el marco normativo y jurisprudencia sobre este tema.

Recuérdese, en primer término, que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad está contemplada como una comisión permanente especial en el art. 84 del RAL, y sus competencias se encuentran reguladas en el art. 88 del RAL con las siguientes y específicas funciones:

> *"1.- Créase la Comisión Permanente Especial sobre las Consultas de Constitucionalidad. Tendrá a su cargo las siguientes funciones:*
>
> *a) Conocer de los asuntos previstos en este capítulo.*
>
> *b) Las demás relacionadas con las disposiciones del artículo 10 de la Constitución Política y de la Ley de Jurisdicción Constitucional que la Asamblea le encargare expresamente".*

Por su parte, los arts. 143 y siguientes del RAL regulan lo relativo al trámite de las consultas de constitucionalidad ante la Sala Constitucional. Luego de emitida la opinión consultiva se debe seguir el siguiente trámite:

*"**Art. 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.-Si la Comisión tuviere dudas sobre los alcances de la opinión consultiva, podrá solicitar aclaración o adición a la Sala, de conformidad con el artículo 12 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Sin previo acuerdo de la Comisión, su Presidente podrá realizar dicho trámite, pero de ello deberá informarle a la mayor brevedad. En todo caso, la Comisión podrá dictaminar sin que la Sala Constitucional se haya pronunciado sobre la aclaración o adición solicitadas.

3.- El Plenario conocerá el dictamen de la Comisión sobre la opinión consultiva de la Sala, como primer punto en el capítulo de Régimen Interno. Cada diputado y diputada tendrá hasta diez minutos para hablar por el fondo. Para su discusión, se tendrá por ampliado el lapso establecido en el párrafo segundo del artículo 35. Si no se ha agotado la lista del uso de la palabra faltando cinco minutos para las dieciocho horas, la Presidencia lo dará por discutido y procederá a su votación de forma inmediata.

(Así reformado el inciso anterior mediante sesión N° 31 del 4 de marzo del 2019)

4- Según el acuerdo que tome la Asamblea, el proyecto de ley entrará en el orden del día de la comisión o el Plenario en la sesión inmediata siguiente a la votación del informe.

(Así reformado el inciso anterior mediante sesión N° 31 del 4 de marzo del 2019)

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.

6.-El proyecto en discusión será enviado al archivo por el Presidente de la Asamblea en aquellos casos en que el Plenario decida que los trámites considerados inconstitucionales por la Sala, no puedan ser jurídicamente subsanados.

7.-Cuando la Sala considere inconstitucional algún artículo o norma de un proyecto de los que tengan plazo constitucional o reglamentario para ser votado, y no fuere posible jurídicamente retrotraerlo a primer debate, el Plenario podrá decidir en cualquier momento de su discusión que dicho artículo o norma sea suprimido o reformado. Para ese efecto, el Plenario aplicará las reglas de una moción de orden". (Lo subrayado no corresponde al original).

Este Tribunal ha tenido la posibilidad de referirse a las competencias de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, por ejemplo, en la opinión consultiva n.°2006-05298 se consideró lo siguiente:

"Ahora bien, en el caso concreto el artículo 31 del proyecto de ley aprobado en primer debate el 14 de diciembre de 2004 (folio 4984 copia certificada del expediente legislativo N°13.874) fue declarado inconstitucional en la opinión consultiva N°2005-01800 de las 16:20 hrs. de 23 de febrero de 2005 –al igual que los artículos 3°, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 32, 35, 36, 37, 38, 39 y 40– por tratarse de un tipo penal abierto, que utilizaba el término indeterminado "relación de poder o de confianza". En este sentido, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, en vez de limitarse a conocer sobre el vicio advertido por la Sala Constitucional en la sentencia aludida, reformó completamente esta disposición al incluir la expresión "prácticas sadomasoquistas", en lugar de la frase "actos que le causen dolor o humillación, a realizar o ver actos de exhibicionismo, a ver o escuchar material pornográfico o a ver o escuchar actos con contenido sexual" (ver folios 5237, 5257 y 5258 del expediente legislativo N°13.874), soslayándose el procedimiento contemplado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa para hacer ejercicio del derecho de enmienda mediante las mociones de fondo y reiteración, todo lo cual constituye un vicio esencial en la sustanciación del procedimiento legislativo que lesiona el principio democrático y el Derecho de la Constitución. ***Queda de manifiesto que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, si pretende modificar una norma en extremos sobre los cuales no se produjo un juicio de constitucionalidad, únicamente puede proponer al Plenario que envíe el proyecto a una Comisión para que lo***

redictamine, pero nunca realizar por sí misma esa reforma. *Consecuentemente, se debe evacuar la consulta formulada en el sentido que es inconstitucional la inclusión del artículo 30 del proyecto por parte de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, quien excedió las facultades que el Reglamento de la Asamblea Legislativa le atribuye y modificó esa norma en aspectos sobre los cuales no se dio ninguna valoración de constitucionalidad, en detrimento del derecho de enmienda".*

Dichos criterios fueron reiterados de forma similar por la Sala en la opinión consultiva n.°2008-016221, en la que se concluyó lo siguiente:

"Este Tribunal ha señalado que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad ***únicamente tiene competencia para revisar los aspectos declarados inconstitucionales por la Sala, motivo por el cual se deben mantener incólumes las demás disposiciones del proyecto, sobre las cuales se verificó la votación en primer debate. En este caso, la Comisión no alteró el texto legal, sino que ante los vicios señalados por la Sala respecto a la reforma producida al artículo 78 de la Ley de Biodiversidad, optó por recomendar al Plenario la eliminación del inciso 6), que por mayoría de este Tribunal se consideró que ameritaba la consulta a los sectores indígenas***. *Con este proceder, resultaría en su criterio innecesaria dicha consulta y no se configuraría el vicio de procedimiento declarado. Recomendación que fue acogida por el Plenario en el acta No. 082 del 6 de octubre del 2008 con 31 votos a favor y 22 en contra, donde los diputados ejercieron el principio democrático. Nótese que la opción de que el proyecto fuese consultado a los pueblos indígenas -tal y como había sido reformado en el texto sustitutivo en cuestión-, fue puesto a discusión por parte del Diputado Merino del Río en el Plenario en la sesión No. 15 del 16 de octubre de 2008. Sin embargo dicha moción orden fue rechazada (ver folio 2026 del expediente legislativo adjunto), de modo que se trató de una decisión propia del Parlamento. Aunado a lo anterior,* ***el dictamen de la Comisión versó sobre el artículo que había sido analizado por la Sala, no por uno ajeno al pronunciamiento constitucional. No estima este Tribunal que dicha Comisión haya excedido sus potestades o hubiese alterado el texto como se indica, ya que si se optó por eliminar el texto introducido al inciso 6) del artículo 78, fue por decisión del Plenario y no de la Comisión***. *Por otro lado, en el acta No. 088 del 16 de octubre del 2008 del Plenario, se hizo constar por parte del Presidente del Directorio que el diputado Merino del Río presentó algunas*

mociones, pero la Secretaría le advirtió que el momento procesal era inorportuno y se las llevó, acto en el cual el Presidente añadió un documento, en el que en forma resumida señaló la imposibilidad de presentar mociones de fondo en dicho debate, por tratarse de etapas precluidas. En similar sentido la Sala ha señalado:

> *"En el caso en estudio, considera la Sala que el principio democrático no se ve vulnerado por el hecho de que el proyecto en cuestión al ser retrotraído a la etapa procesal de primer debate, conforme en términos generales los dispone el numeral 146 inciso 5) del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se haya limitado la discusión a las normas que la Comisión dispuso que procedía su modificación para adaptarlas a los criterios señalados por la Sala en la anterior consulta. La votación en primer debate sin duda constituye una manifestación de voluntad del pleno legislativo (o comisión con potestades plenas), plasmada a través del voto de sus miembros. Por esa razón, entiende esta Sala que la voluntad del plenario fue manifestada cuando el proyecto fue aprobado en el primer debate, antes de la presentación de la consulta legislativa número 04-001884-0007-CO sobre cuyo dictamen se pronunció la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucional en su informe de fecha veinticuatro de agosto del año pasado. Como este Tribunal hizo objeciones de constitucionalidad referentes al contenido del proyecto, el expediente se devolvió a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, a la cual 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 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. Posteriormente, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad emitió un criterio de mayoría, el cual fue conocido en el plenario, estableciéndose que si bien el proyecto se retrotraería a primer debate, durante el mismo los diputados y diputadas únicamente podrían deliberar y votar en torno a las recomendaciones o cambios sugeridos por la Comisión.* ***Esta decisión no es, a juicio de la Sala, contraria al principio democrático en ninguna de sus manifestaciones, pues como se dijo, el proyecto en consulta ya había sido aprobado en primer debate, por lo que la nueva discusión versaría únicamente sobre los aspectos de fondo que la Sala consideró inconstitucionales. No se lesionó el derecho de enmienda al impedir que los legisladores formularan mociones de fondo***

> ***relativas a aspectos distintos a las modificaciones sugeridas por la Comisión a efecto de solventar los vicios observados por la Sala Constitucional, pues ya habían tenido oportunidad de hacer esos cuestionamientos en el trámite de primer debate. Conforme a lo anterior es dable concluir que con la situación comentada no se lesionó el derecho de participación y oposición de los legisladores, sino que se actuó en perfecta consonancia con la naturaleza jurídica de los procesos de consulta legislativa de constitucionalidad, sin afectar en nada el pleno ejercicio del derecho de enmienda que tienen los diputados en la tramitación de un proyecto de ley****."(sentencia No. 2005-1800)*
>
> *En este asunto, el dictamen de la Comisión versó sobre el artículo que había sido analizado por la Sala, no por uno ajeno al pronunciamiento constitucional. En ese sentido no procedía la presentación de mociones de fondo, toda vez que el texto no fue modificado agregándose aspectos nuevos, únicamente le fue suprimida la frase que la Comisión entendió producía la violación acusada por la Sala, lo cual fue acogido como se indicó por el Plenario. Ahora bien, el Parlamento pudo haber acogido enviar el asunto nuevamente a una Comisión dictaminadora de conformidad con el artículo 154 del Reglamento o constituirse en Comisión general para abrir un nuevo período de mociones, sin embargo no lo dispuso así.*

Finalmente, en la opinión consultiva n.°2010-012026, por unanimidad, se realizaron las siguientes consideraciones:

> *"C.- Los legisladores consultan el cambio en la legislación y la consecuente violación a los principios de publicidad, transparencia, enmienda y participación democrática. Argumentan que la Comisión no advirtió en el informe que hacía los cambios al proyecto de ley, lo cual contraviene el principio constitucional de publicidad para promover un amplio debate y no fue objeto de pronunciamiento de la Sala en voto 2009-17511. Niegan que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad pueda conocer, reformar, suprimir, adicionar, aspectos no analizados por la Sala Constitucional, que lesiona el derecho de enmienda y participación democrática de los demás legisladores. Piden declarar vicio sustancial del procedimiento. La Sala ha sostenido que dentro de las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad está la de 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 este Tribunal. La Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad presentó al Plenario de la Asamblea Legislativa el informe afirmativo de mayoría para su aprobación, se informó sobre él y así queda constando en actas la aprobación de la mayoría de los legisladores presentes. Lo que la Comisión presente para ser aprobado o rechazado, dependerá el trámite legislativo del proyecto. Si de la opinión de la Sala se derivan efectos indirectos, deben discutirse en el plenario legislativo dado que se requiere que actúe como Comisión General o remita el proyecto de Ley a la Comisión dictaminadora vía artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa en cualquiera de los debates. En cuanto a los directos los puede acoger al formular su recomendación (dictamen afirmativo de mayoría) ante el plenario legislativo. El inciso 5) del artículo 146 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, otorga las atribuciones legislativas a la Comisión, al participar de aquellas características como órgano legislativo preparatorio de la decisión final de la Asamblea Legislativa. En este sentido, el Reglamento en el mencionado apartado establece:

> *"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."*

En este sentido, 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. El numeral 88 del Reglamento de la Asamblea Legislativa es claro, naturalmente podrá entrar a conocer de todas las materias que con anterioridad han conocido otras Comisiones Permanentes Especiales, o a las que se les encargó expresamente el estudio del algún proyecto, al conocer lo resuelto por la Sala cuando evacua las consultas de constitucionalidad. Por sentencia No 2006-5298 establece:

> *"De la lectura de los artículos 88, 146 y 165 del Reglamento de la Asamblea Legislativa se deduce que la Comisión de Consultas únicamente tiene competencia para revisar los aspectos declarados inconstitucionales por la*

Sala, motivo por el cual se debe mantener incólumes las demás disposiciones del proyecto, sobre las cuales se verificó la votación en primer debate. Así lo entendió el Tribunal Constitucional en la sentencia N°2005-01800 de las 16:20 hrs. de 23 de febrero de 2005, cuando precisó:

"Como este Tribunal hizo objeciones de constitucionalidad referentes al contenido del proyecto, el expediente se devolvió a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, a la cual 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 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.'

De ahí que, si la voluntad de la mayoría del plenario fue expresada con la aprobación en primer debate del proyecto de ley, el diseño de justicia constitucional costarricense otorga a la opinión de la Sala efectos jurídicos vinculantes cuando advierta sobre los errores invalidantes del procedimiento, en cuyo caso, debe procederse a la subsanación de los defectos del procedimiento. En otros supuestos, el propio Reglamento de la Asamblea Legislativa permite valorar desde un punto de vista –más especializado y relacionado- al esquema constitucional proponer la modificación, supresión o adición al proyecto de ley a la luz del pronunciamiento de la Sala Constitucional, y emitir el dictamen respectivo para su aprobación ante el plenario legislativo, adaptando el proyecto a los criterios de constitucionalidad señalados. En este momento la Comisión actúa como un cuerpo asesor legislativo que emite un criterio sobre cuál debe ser el proceder del pleno, sea actuar acorde con el fallo de constitucionalidad para introducir modificaciones que deben ser acordadas por el plenario, o aconsejar el reenvío según el artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En el Acta de la Sesión No. 11 del 9 de febrero de 2010, fue acordada la moción para incorporar las modificaciones y supresiones al texto del proyecto de ley, no así la recomendación para remitirlo vía 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Esta última decisión fue objeto de una moción de revisión, pero fue rechazada por la Comisión. En el plenario el Presidente de la Comisión explicó la recomendación formulada por la Comisión (folio 3769), de manera que no puede entenderse que no se sometió a discusión lo resuelto por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad, toda vez que sus actuaciones quedaron debatidas

ante el plenario junto al Informe Afirmativo de Mayoría. Además, la discusión en el plenario fue extensa y abierta sobre las consecuencias de las modificaciones introducidas por la Comisión. ***En tal sentido, la Sala no estimaría que existe quebrantamiento a los principios de transparencia y participación porque lo sometido a valoración, tanto en la Comisión como en el plenario, analizó el contenido de lo resuelto por la Sala en sentencia No. 2009-017511****. Pero la supresión del último párrafo del artículo 9 bis que se adicionaría 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. Lógicamente, cuando se necesita introducir cambios de fondo en un proyecto de ley en primeros debates y no se puede modificar por el plenario mediante las mociones reguladas en el Reglamento, sea porque el plazo para presentación ya venció o no hay ninguna de reiteración pertinente, la iniciativa se puede enviar a la Comisión dictaminadora o una especial según lo regulado en el artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.* ***Lo que resulta inadmisible es que por vía de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, se introduzcan cambios sustanciales a la iniciativa -que no han sido a consecuencia de una opinión de constitucionalidad evacuada por la Sala-, que quedan incorporadas al proyecto cuando su informe es aprobado por el Plenario, sobre los que ningún diputado puede ejercer el derecho de enmienda****, razón por la cual, procede declarar el vicio sustancial de procedimiento, en cuanto al párrafo final del artículo 9 bis, que consta en el artículo 3 del proyecto de ley".* (Lo resaltado no corresponde al original).

A partir de los anteriores precedentes, y del propio marco normativo de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, se tiene que dicho órgano parlamentario está previsto como un paso más en el procedimiento legislativo, orientado a examinar las opiniones consultivas de la Sala Constitucional, en los supuestos en los que se dictaminen objeciones de constitucionalidad sobre un proyecto de ley. La Comisión debe dictaminar a tenor del criterio de la Sala y hacer una recomendación al Plenario respecto de si se acogen o no las advertencias realizadas. En cuyo caso, tal y como se desprende del art. 146 inciso 5) del RAL, puede realizar modificaciones al proyecto de ley. El *quid* del asunto está, como se desprende de los antecedentes de esta Sala, en que no se introduzcan cambios sustanciales a la iniciativa –que no han sido a consecuencia de una opinión de constitucionalidad evacuada por la Sala–, pues se impide a los legisladores ejercer el derecho de enmienda.

En consecuencia, siguiendo estos precedentes, las suscritas magistradas consideramos que esta Sala debe mantener su línea original en el sentido de que resulta admisible que a través de una consulta legislativa facultativa se controlen eventuales vicios de procedimiento por posibles excesos de la Comisión en cuestión que tengan como potencial resultado cercenar los derechos de participación democrática y de enmienda.

VII.- ASPECTOS EVACUADOS POR LA MINORÍA

A.- Consulta de la Corte Suprema de Justicia. Exp. n.°21-025092-0007

Voto salvado de las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes

1.- Objeto de la consulta de la Corte Suprema de Justicia

La presente consulta se formula específicamente respecto de los siguientes artículos contenidos en el proyecto de ley n.°21.336, denominado Ley Marco de Empleo Público:

> "*Art.6- Creación del Sistema General de Empleo Público*
>
> *La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal*

Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente:

a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).

b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley.

c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento.

d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.

e) Las directrices y resoluciones."

"*Art. 7- Competencias del Mideplán*

Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes:

a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentespara el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las

instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.

c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentespara el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

(...)

f) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentespara el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución (...).

l) 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. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución (...)".

"*Art. 9- Funciones de las administraciones activas*

a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública.

Asimismo, aplicarán y ejecutarán 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 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución (...)".

"*Art. 12- Plataforma integrada de empleo público*

La plataforma integrada de empleo público es un registro centralizado de información estadística cualitativa y cuantitativa, administrado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), que permite caracterizar la situación del empleo público en Costa Rica. Contiene datos relativos al perfil laboral de las personas servidoras públicas.

Cada dependencia pública, bajo el ámbito de aplicación de la presente ley, alimentará y actualizará la plataforma integrada de empleo público de forma periódica, al menos cada seis meses, en cumplimiento del principio de transparencia y rendición de cuentas.

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.

La información respectiva será alimentada en la plataforma, inmediatamente después de la firmeza de la sanción. 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.

En todo momento, la información que contiene la plataforma integrada de empleo público deberá respetar lo dispuesto en la Ley 8968, Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, de 7 de julio de 2011.

Una vez vencido el plazo de inhabilitación, se eliminará dicho registro de la plataforma integrada de empleo público sin que pueda consultarse o utilizarse en el futuro como un antecedente".

"*Art.13- Régimen general de empleo público*

Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:

a) Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos.

b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud.

c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.

d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV.

e) Personas docentes y académicas de la educación técnica.

f) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.

g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza.

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública.

En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará el recurso humano necesario. Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca."

"*Art. 16- Oferta de empleo público*

Las necesidades de talento humano con contenido presupuestario, que deban proveerse mediante la incorporación de personas servidoras públicas de nuevo ingreso, serán objeto de la oferta de empleo público, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas, fijando el plazo máximo para la convocatoria de estos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

La oferta de empleo público de la Administración Pública, que se aprobará por las entidades y los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley, deberá ser publicada en formato digital en la plataforma integrada de empleo público del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán)."

"*Art.24- Capacitación de la alta dirección pública*

El personal de la alta dirección pública deberá recibir capacitación formal diferenciada, en caso de que lo requiera, para reforzar las competencias y los conocimientos técnicos que aseguren el buen ejercicio de la labor. También, deberán recibir capacitación en los temas actuales de innovación y desarrollo que el país requiera, de acuerdo con las tendencias globales de competitividad, para garantizar la modernización de la gestión pública, ajustándola a las prácticas más recientes.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), según lo permitido por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, emitirá disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos para la capacitación de la alta dirección pública, para lo cual coordinará lo correspondiente con las escuelas, los centros e institutos de capacitación, formación y desarrollo profesional, o bien, con las unidades de recursos humanos de las entidades y órganos incluidos en el artículo 2 de la presente ley, según los requerimientos y las especificidades de cada dependencia pública."

"*Art.28- Fundamento metodológico de la evaluación del desempeño*

La evaluación del desempeño de las personas servidoras públicas se fundamentará en indicadores cuantitativos de cumplimiento de metas individuales de productos y servicios prestados, vinculados a los procesos y los proyectos que realice la dependencia a la que pertenece, y la del cuerpo de los niveles directivos en todos sus niveles para el cumplimiento de las metas y los objetivos institucionales.

Será responsabilidad de cada superior definir los procesos y los proyectos de la dependencia, así como los productos y los servicios prestados, de conformidad con la normativa vigente y los planes estratégicos gubernamentales institucionales.

Los lineamientos generales aplicables para todo sector público los definirá el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el objetivo de homogeneizar y estandarizar, con las salvedades respectivas, los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos."

"*Art. 32- Grados dentro de las familias laborales*

Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de

Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos Ios puestos dentro de la familia laboral.

Esta evaluación se realizará de acuerdo con una metodología de evaluación de puestos de trabajo.

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución.

Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración, cuya progresióndentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

La progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional."

"*Art.33- Clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados*

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa deberá desarrollar la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, respecto de las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

Los restantes puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo.

Las instituciones bajo la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) le enviarán las descripciones para los puestos de trabajo en el formato que este defina. Estas descripciones reflejarán los deberes realmente desempeñados. La descripción del puesto, certificada por cada entidad, se analizará con el propósito de evaluar el trabajo.

Una vez que cada trabajo haya sido descrito, analizado y evaluado, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) lo asignará a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia."

"*Art. 34- Columna salarial global*

A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General del Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global para las instituciones bajo su ámbito de competencia. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje.

Los grados en cada una de las familias laborales se asignarán a uno o más puntos de remuneración en la columna salarial global. Los puntos de remuneración a los que se asigna cada grado se determinarán por referencia a:

a) La valoración de los factores del trabajo.

b) Las necesidades profesionales de cada familia laboral.

c) Empleos de referencia en cada familia laboral, de modo que haya igual salario por igual trabajo en todas las familias de empleo."

"*Art.36- Política de remuneración*

La Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda prepararán conjuntamente una declaración anual de la política de

remuneración, que presentarán al Consejo de Gobierno para su aprobación. Esta política tendrá en cuenta:

a) El estado de los fondos públicos disponibles.

b) La importancia de que las remuneraciones públicas se mantengan competitivas respecto a las privadas, considerando todos los factores relevantes como las tasas de empleo, la seguridad del empleo y la provisión de pensiones.

c) La sostenibilidad, transparencia, participación y responsabilidad de las finanzas públicas.

d) De manera prioritaria, la necesidad de atraer y mantener las personas más calificadas y mejor preparadas profesionalmente y evitar la fuga o el déficit de personal calificado."

"*Art. 49- Modificaciones*

Se modifican las siguientes disposiciones normativas, de la manera que se describe a continuación:

(...)

Se adiciona el inciso l) al artículo 13 y se reforman los artículos 1 y 7 bis de la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953. Los textos son los siguientes:

Artículo 13- Son atribuciones y funciones del director general de Servicio Civil:

[…]

l) Agotar la vía administrativa de los asuntos sometidos a la competencia de la Dirección General de Servicio Civil.

Artículo 1- Este estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Estado y las personas servidoras públicas, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública.

> *Artículo 7 bis- Se dota a la Dirección General de Servicio Civil de personalidad jurídica instrumental únicamente para efectos de manejar su propio presupuesto y con el fin de que cumpla sus objetivos de conformidad con la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, demás leyes conexas, y administre su patrimonio*."

Se puede afirmar en términos generales que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia cuestiona que dicha normativa resulta lesiva de la independencia del Poder Judicial, del principio de reserva legal y de la independencia de los órganos de gobierno del Poder Judicial respecto del manejo del propio personal.

Corresponde señalar que únicamente procede revisar los extremos cuestionados en forma concreta por los consultantes y no aspectos generales de constitucionalidad del proyecto de ley. Lo anterior, según lo dispone el art. 99 de la LJC. Así, contrario a lo pretendido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, esta minoría no va a referirse a otros motivos de constitucionalidad que oficiosamente valore (ver, en el mismo sentido, el considerando V de la opinión consultiva n.°2021-017098).

2.- Antecedente: opinión consultiva n.°2021-017098

a.- Postura de la mayoría sobre aspectos generales

De previo a examinar en específico las consultas de constitucionalidad planteadas por la Corte Suprema de Justicia, conviene contextualizar brevemente lo ocurrido en el proyecto de ley bajo análisis.

Como es sabido, la constitucionalidad del proyecto de ley "Ley Marco de Empleo Público", tramitado en el expediente legislativo n.°21.336, fue consultada previamente en el expediente n.°21-011713-0007-CO y la opinión consultiva fue evacuada mediante el dictamen **n.°2021-017098** del 31 de julio de 2021. En dicha oportunidad se declararon una serie de vicios de constitucionalidad por el fondo y se elaboró un considerando general que sirvió de base para que la mayoría resolviera las específicas dudas de constitucionalidad del texto del proyecto de ley. En tal voto se señaló, en lo que interesa, lo siguiente:

> "***VIII.- Considerando general.- (redacta el magistrado Castillo Víquez)***

En el Estado Constitucional de Derecho toda norma infraconstitucional debe leerse, interpretarse y aplicarse de conformidad con el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas). Partiendo desde esta perspectiva, el análisis del proyecto de ley consultado se realizará adoptando como marco de referencia lo anterior, de forma tal que se hará una lectura integral y teniendo muy en cuenta el principio de separación de poderes o funciones, así como los principios constitucionales que regulan la descentralización administrativa, especialmente los grados de autonomía que poseen los entes descentralizados por región y servicio para realizar los fines constitucionalmente asignados.

Buena parte de las cuestiones consultadas implica realizar un análisis sobre cuál es la relación entre la ley -el ejercicio de la potestad legislativa- con el principio de separación de poderes, la independencia de estos en el ejercicio de sus competencias exclusivas y excluyentes, la autonomía universitaria y la municipal. No hay que perder de vista que no hay un compartimento o un área de exclusión a la ley en lo que atañe a las competencias exclusivas y excluyentes de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades del Estado y de las municipalidades. Prueba de lo que venimos afirmando es la existencia de la consulta constitucional regulada en los numerales 88, 98,167 y 190 de la Carta Fundamental. En otras palabras, si el constituyente originario hubiese querido excluir de la potestad de legislar a los poderes del Estado y a los entes descentralizados no hubiese establecido la consulta constitucional cuando la Asamblea Legislativa, en ejercicio de la potestad legislativa, pretende regular la organización y el funcionamiento de esos poderes y esos entes. En caso de las municipalidades, si bien no instituyó la consulta constitucional de manera expresa -para la mayoría de este Tribunal sí-, lo cierto del caso es que la materia local, en la que aplica la autonomía política de conformidad con los numerales 169 y 170 constitucionales, el Parlamento, en ejercicio de la potestad de legislar, puede regular la organización y las competencias municipales.

Otra cuestión que necesariamente se debe abordar, partiendo del hecho de que la Asamblea Legislativa, en ejercicio de la potestad de legislar, tiene una competencia constitucional para regular la organización y las funciones de los poderes y los entes descentralizados, no para suprimir las autonomías autoorganizativa o autonormativa -en el caso de las universidades estatales-, la política -en el caso de la municipalidades y la CCSS- y la administrativa -en el caso de las instituciones autónomas-, es si, en lo que atañe a una función típicamente administrativa -

empleo público- en relación con ciertos puestos de trabajo vinculados directamente a las competencias exclusivas y excluyentes puede o no afectarlas, las que se derivan de esos grados de independencia, es decir, los puestos relativos a la competencia en las materias en las que hay exclusividad en su ejercicio, los cuales deben ser definidos de forma exclusiva y excluyentes por los órganos constitucionales y los entes con fines constitucionalmente asignados y para lo que les dota de grados de autonomía con basamento constitucional. Quiere esto decir que el legislador tiene un límite en el ejercicio de la potestad de legislar, pues no las puede suprimir, o afectar, en sus elementos esenciales, ni trasladar a otros entes u órganos.

Hay que tener presente que un Estado unitariamente concentrado como el costarricense, todos los entes públicos están sometidos al principio de unidad estatal, toda vez que autonomía no significa soberanía, sino simple y llanamente independencia en el ejercicio de las competencias exclusivas y excluyentes. Sobre el principio de unidad estatal se ha afirmado que independientemente del grado de autonomía que tenga un ente descentralizado, este está estrechamente vinculado al Estado por una serie de principios y normas que están en el Derecho de la Constitución, a manera ejemplo, los numerales 11, 48, 49, 182, 184 y 192 de la Carta Fundamental, que estatuyen los principios de legalidad, rendición de cuenta y transparencia, el respeto irrestricto a los derechos fundamentales y los derechos públicos subjetivos y su tutela judicial efectiva en las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa, los principios y procedimientos de contratación administrativa, la aprobación y fiscalización de los presupuestos por parte de la Contraloría General de la República y control de este órgano de relevancia constitucional sobre el uso de los fondos públicos, el sometimiento a los principios nucleares del servicio civil, etc. En esta dirección, no es inconstitucional que el legislador someta a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público, siempre y cuando observe rigurosamente los principios de separación de poderes y no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan a las universidades del Estado, a la CCSS y a las municipalidades.

No es posible pasar por alto que toda la actividad relativa a nombramientos, evaluaciones, régimen disciplinario, topes salariales, valoración del trabajo, gestión de la compensación, clasificación de puestos, columnas salariales, etc., es una actividad típicamente administrativa. Tampoco se puede obviar que los

poderes del Estado con exclusión del ejecutivo -siguiendo un criterio subjetivo es quien realiza la actividad administrativa por naturaleza, artículo 1.° de la Ley General de la Administración Pública-, excepcionalmente realizan actividad administrativa –criterio objetivo, artículo 2, inciso b) del Código Procesal Contencioso-Administrativo-, tal y como ocurre con la materia de empleo público. La clave de bóveda está en determinar si hay actividades administrativas en este ámbito que resultan indispensables para garantizar las competencias exclusivas y excluyentes de los poderes del Estado. La respuesta es afirmativa, en el sentido de que, si bien se trata de una actividad administrativa su ejercicio corresponde a los órganos constitucionales y entes públicos que gozan de autonomía grado tres y dos. Lo que significa, que esos órganos y entes están llamados a acatar los principios y postulados establecidos en la Ley, pero con la particularidad que es a estos a quienes corresponde aplicarla y ceñirse estrictamente a lo que se establezca. Esta postura, hace que resulte 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.

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 -Mideplán- 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, mas 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. Partiendo de esta idea cardinal, es claro que 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 Mideplán. Hay, pues, un núcleo duro, un 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.

Ahora bien, lo anterior no significa que todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes supra citados esté excluido de la potestad de dirección. 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.*

Ergo, al no establecer el proyecto de ley esa salvaguarda -una norma clara y precisa- en este sentido, este Tribunal concluye, como se explicará más adelante, que hay 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.

En otro orden de ideas, también 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, como se explicará al analizar la normativa que se tacha de inconstitucional en las consultadas admitidas.

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. Quiere esto decir, que en lo tocante a estos temas todo el funcionariado de cada poder y ente quedan sometidos a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto.

Una última cuestión, antes de referirnos a cada agravio que plantean los (as) consultantes, y es que en 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, se reafirmó que ***es factible la existencia de diferentes regímenes laborales en la administración pública, siempre y cuando se rijan por los principios comunes de idoneidad y estabilidad en el empleo, tal como el régimen estatutario****. Este Tribunal ha señalado que nuestros constituyentes originales consignaron en la Constitución Política de 1949, que* ***debía existir un régimen laboral administrativo que regulara las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, a fin de proteger a los primeros de destituciones arbitrarias (estabilidad en el empleo) y de profesionalizar la función pública (búsqueda de la eficiencia en el servicio y de la idoneidad del funcionario)****. El objeto de tal cometido era procurar que la Administración Pública contara con factores organizativos que le permitieran satisfacer el derecho de los ciudadanos al buen funcionamiento de los servicios públicos. En atención a ello, se dispuso constitucionalmente que el procedimiento para seleccionar y nombrar a un servidor en la Administración Pública debía cumplir con los principios fundamentales que prevén los artículos 191 y 192, con los cuales se procura personal idóneo para ocupar un puesto público, con el propósito de garantizar la eficiencia y efectividad en la función pública.*

Se visualiza un régimen de servicio civil, no como un privilegio corporativo, sino como una garantía de la imparcialidad institucional, que regula la función pública, garantiza la selección del personal con base en criterios de mérito y capacidad, así

como en un justo equilibrio entre derechos y responsabilidades de los empleados públicos. Se ha indicado también, que dicha legislación debe prever instrumentos que a las diferentes administraciones les faciliten la planificación, ordenación y utilización más eficiente de su personal. De ahí que la relación laboral de empleo público esté sujeta a ciertas especificidades y principios, como los de mérito y capacidad en el acceso, y también a determinadas normas de derecho público, como el régimen de incompatibilidades, que garanticen objetividad e imparcialidad en la prestación del servicio público.

Se estableció que los Constituyentes originarios, al discutir los títulos referentes a las Instituciones Autónomas y al Servicio Civil, estimaron elevarlos a nivel constitucional con el anhelo -por una parte- de desconcentrar el poder del ejecutivo en cuanto a las nuevas funciones que le fueron encomendadas al Estado, y sus influencias político-electorales sobre su funcionamiento. Por otra parte, consideraron los graves efectos que provocaban los cambios de gobierno sobre el personal de la Administración Pública ante la falta de un instrumento jurídico adecuado que los protegiera. En esos precedentes se destacó el siguiente análisis realizado a partir de las actas de la Constituyente:

"El Representante Facio expresó que todos están de acuerdo en que algún día han de estar cobijados los empleados de la Administración Pública por una adecuada Ley de Servicio Civil. También están de acuerdo en que una ley de esta naturaleza es muy compleja y no puede promulgarse de un momento a otro, o de un solo golpe. Es necesario irla adaptando poco a poco a la realidad y conveniencias nacionales. Agregó que en el Proyecto del 49 incorporaron un capítulo especial sobre el Servicio Civil, algunas de cuyas disposiciones las someterán a conocimiento de la Cámara en su oportunidad. En el Proyecto se deja establecida constitucionalmente la carrera administrativa, para que no vuelvan a ocurrir en nuestro país los sucesos pasados, cuando los empleados eran removidos de sus cargos por simples maniobras politiqueras. Sin embargo, los de la Comisión Redactora del Proyecto se dieron cuenta de la diferencia de establecer en Costa Rica la Ley de Servicio Civil. Por eso fue que solucionaron el problema mediante un transitorio, redactado en los términos siguientes:

"Las disposiciones del Título XIII entrarán en vigencia el mismo día que la Ley de Servicio Civil, la cual se aplicará gradualmente, de tal modo que en un plazo (sic)

no mayor de diez años, cubra la totalidad de los servidores públicos." (Tomo III, Actas de la Asamblea Nacional Constituyente No. 132, pág. 120 y 121). -

Dicha moción -de incluir dos incisos en el artículo 140 de la Constitución Política- fue sometida a votación, alcanzando un empate, por lo que debió ser conocida y votada en la sesión siguiente. En relación al (sic) segundo inciso propuesto, fue desechado. -

III Conforme con lo anterior, luego de amplias discusiones se aprobó el artículo 140, inciso 1… Por todo lo anterior, se dispuso para el artículo 140, inciso 1) y 2) de la Constitución Política, la aprobación definitiva el artículo 140.-X de las Disposiciones Transitorias, al establecer que:

"La Ley de Servicio Civil no entrará en vigencia antes del ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta ni después del primero de junio de mil novecientos cincuenta y tres, según lo acuerde la Asamblea Legislativa. Esa ley podrá, además, disponer que sus normas se apliquen gradualmente a los diversos departamentos de la Administración Pública; en todo caso, dicha ley deberá proteger a la totalidad de los servidores públicos incluidos en el inciso segundo del artículo 140, a más tardar el ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta y nueve. Mientras no entre en vigencia la Ley de Servicio Civil, el Presidente de la República y el respectivo Ministro de Gobierno, podrán nombrar y remover libremente a todos los funcionarios de su dependencia, incluso a los Directores y Gerentes de las Instituciones Autónomas y a los integrantes de las Juntas y organismos oficiales, cuyos nombramientos hubieran sido hechos con anterioridad a la fecha de vigencia de esta Constitución, aun cuando tales designaciones lo fueren por período fijo."

V Después de aprobado el Capítulo de las Instituciones Autónomas, los constituyentes entraron a conocer el Título y Capítulo Único del Servicio Civil, artículos que definieron el ámbito de aplicación y sus principios. En aquellas fechas, muchos de los servidores públicos, eran removidos de sus puestos para dar cabida a los partidarios del nuevo gobierno, lesionando el funcionamiento de la administración pública. Precisamente para atacar este mal, un grupo de constituyentes propugnó la creación de ese instrumento jurídico a fin de dotar a la Administración Pública de una mayor eficiencia administrativa y funcional. El primer artículo propuesto establecía que "Un estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de los servicios, los cuales serán desempeñados con un

criterio técnico y por el personal estrictamente necesario.". El Diputado Fournier, resumió el propósito del estatuto, al decir que era para regular las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos. Ello tuvo -como es de esperar- reacciones de apoyo y de resistencia por parte de algunos diputados, incluyendo el Representante Esquivel quien consideró innecesario su inclusión por existir el artículo 140, inciso 1) y 2) de la Constitución Política, numeral que ya estaba aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente. No obstante la resistencia citada, queda claro que el tema no había sido agotado con la sola aprobación de esos incisos, pues incluso el régimen estatutario fue ampliado en su concepto. Así con motivo de la discusión del artículo 192, el Diputado Fournier resaltó:

"Es imprescindible decir lo esencial de la Ley de Servicio Civil, esto es, que a ningún empleado se le podrá remover de su puesto, sino es por causales de despido que establece el Código de Trabajo, o en caso de reducción forzosa de servicios por falta absoluta de fondos o para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos. Se garantizan al empleado y al Estado."

Se destacó en la discusión supra referida, que no bastaba la mera enunciación de la Ley de Servicio Civil en la Constitución Política, sino que era necesario citar los principios fundamentales del estatuto de la función pública, la forma de nombramiento a base de idoneidad comprobada, y su remoción, mediante una legislación predeterminada como lo era la legislación de trabajo, o para casos de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos. Sin embargo, esta Sala advirtió que lo planteado por el Poder Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa el 14 de abril de 1953, según el expediente n.º 1581, fue un proyecto que circunscribió únicamente a sus funcionarios dentro de su ámbito competencial, a pesar de que la voluntad del Constituyente ***era aprobar un estatuto para el Estado****, lo que produjo las consecuencias e interpretaciones aplicativas de una normativa ajena a lo pretendido por el Constituyente. Se advirtió, explícitamente lo siguiente:*

"VI… Es claro que la intención del constituyente era la de crear un régimen laboral administrativo. De la lectura de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente se distingue la figura del empleado público y del trabajador privado. Es indudable que la ausencia de un régimen jurídico que regule apropiadamente las relaciones entre el Estado y sus servidores, quebranta el artículo 191 de la Constitución

Política, lo que conlleva también al quebrantamiento del artículo 11 de la Carta Magna…

VII. Por una parte, la Ley que se emitió (Estatuto del Servicio Civil) tiene alcances parciales, ya que la iniciativa tomada por el Poder Ejecutivo al respecto solamente tuvo como propósito regular las relaciones con sus servidores, esto es, dentro de su ámbito competencial. Desde este ángulo de enfoque, ***se ha dejado por fuera la regulación de las relaciones de servicio entre los entes públicos menores****, pues era algo en lo que no tenía interés el Ejecutivo, o simplemente no era lo que consideraba más urgente. Por otra parte, el Estatuto del Servicio Civil reguló apenas algunos de los aspectos de la relación de los servidores con el Estado como los relativos a derechos, deberes de los servidores, su selección, clasificación, promoción, traslados, disciplina y régimen de despido -entre los más importantes-, que evidentemente atañen a una de las preocupaciones expresadas en la Asamblea Nacional Constituyente, esto es, la que tiene relación con la idoneidad y la eficiencia del servicio, pero no tocó otros aspectos no menos importantes, como es el que subyace en el planteamiento de esta acción, es decir, la regulación del propio régimen económico de esa relación y el sometimiento de los otros entes administrativos al régimen laboral público. Este vacío, sin embargo, no autoriza utilizar mecanismos previstos para una relación privada, a una relación de empleo público que se debe regir por principios propios y diferentes." (Lo que está entre negritas no corresponde al original).*

La Sala fue clara en esos precedentes que, del examen de las discusiones de los Constituyentes, existe un mandato y no una simple recomendación para aplicar a esa relación de empleo entre la administración pública y sus servidores, criterios propios o especiales, para lo cual, conforme al transitorio referido, debía la Asamblea Legislativa promulgar entre el 8 de noviembre de 1950 y el 1 de junio de 1953, la Ley de Servicio Civil que tendría como característica principal su aplicación paulatina en las oficinas de distinta naturaleza de la Administración Pública, lo cual no fue cumplido a cabalidad en su momento.

Tal como quedó expuesto en la línea jurisprudencial inicial, a partir del año 1949, el ordenamiento jurídico que regula la relación de empleo entre la administración pública y sus servidores en nuestro país se rige por el derecho público. Este régimen implica, necesariamente, que esa relación, por su propia naturaleza, se basa en

principios generales propios, no solo distintos a los del sector laboral privado, sino incluso, muchas veces contrapuestos a estos.

Según se indicó, el "legislador…, optó por regular el servicio no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas." (véanse las sentencias n.°1990-1119 de las 14:00 horas del 18 de setiembre de 1990 y n.°2004-7476 de las 14:04 horas del 30 de abril de 2004, entre otras). Y ello, según reconoció este Tribunal, es consecuente con una interpretación sistemática de la Constitución Política, que también reconoce la autonomía de las instituciones autónomas y el grado de independencia a cada uno de los Poderes del Estado.

En sentencia n.° 1999-5966 de las 10:30 horas del 30 de julio de 1999, este Tribunal señaló lo siguiente:

*"**SEXTO: EL RÉGIMEN DE EMPLEO DE LOS SERVIDORES DE LA COMISIÓN QUE SE CREA EN LA LEY**. La consulta indica que "el hecho de que los funcionarios regulares estén sometidos a un régimen de empleo especial" viola el artículo 191 Constitucional y aunque la Sala ya ha establecido en su jurisprudencia que cuando la norma fundamental se refiere a "un estatuto de servicio civil" no dice un único estatuto, **pues los distintos Poderes que ejercen el gobierno de la República (artículo 9° constitucional) pueden tener su propio régimen estatutario**. En relación con este tema, puede consultarse la abundante jurisprudencia de esta Sala, en particular los fundamentos de las sentencias números 1148-90, de las diecisiete horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa y 1696-92, de las 15 horas y treinta minutos del día veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos. Lo que sí constituye una violación de las previsiones constitucionales dichas, es que un órgano adscrito al Poder Ejecutivo, independientemente de los nombramientos que pudieran o debieran realizarse con motivo y para atender una emergencia, pueda contar con "un régimen especial de empleo" y en el que el papel de la Dirección General de Servicio Civil quede limitado a coordinarlo e inspeccionarlo.*

En ese sentido, pues, llevan razón los consultantes y la norma, en los términos que fue concebida, debe eliminarse. Únicamente debería agregarse aquí, que con motivo de una emergencia, se podrían utilizar mecanismos excepcionales de

contratación de personal, pero esto estaría autorizado por principio y ni siquiera en base a una norma que lo autorizara."

De este modo, han sido aceptados otros estatutos que regulan esta relación de empleo público; empero, imponiendo en cada una de esas regulaciones como límite esencial, el cumplimiento del principio de idoneidad y de estabilidad en la relación laboral en el sector público, independientemente del régimen diferenciado que se adopte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 191 y 192 constitucionales. Así lo reafirmó esta Sala, en las sentencias números 2001-5694 de las 16:23 horas del 26 de junio de 2001, 2011-014624 de las 15:50 horas de 26 de octubre de 2011, y 2006-17746 de las 14:36 horas del 11 de diciembre de 2006.

Así las cosas, los principios y normas constitucionales que regentan el Servicio Civil se extienden al régimen de empleo público de los entes administrativos, pues la intención del constituyente fue crear un régimen laboral administrativo, con sus propios principios, derivados de la naturaleza estatutaria de la relación entre los funcionarios públicos y el Estado, y aunque lo concibió de un modo general, en el artículo 192 constitucional también dejó prevista la necesidad de establecer excepciones a esa única regulación. Así lo evidenció este Tribunal en la sentencia n.° 1990-1119, al indicar lo siguiente:

"…El legislador, sin embargo, optó por regular el servicio no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto del Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas. No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público, es lo cierto, que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados. Mas, esto en principio, porque el artículo 192 constitucional introduce otros elementos importantes al disponer al inicio "con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen", frase que obliga a matizar las conclusiones anteriores respecto al ámbito de aplicación del régimen o estatuto de servicio civil. ***Es obvio que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada***

cargo, las relaciones confianza y dependencia no son iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios –la mayoría- no a todos*. La Constitución misma señaló varios casos de funcionarios de libre escogencia y remoción como son los ministros de gobierno, los miembros de la fuerza pública, los directores de instituciones autónomas, representantes diplomáticos, y en general, "los empleados y funcionarios que ocupen cargos de confianza" (art. 140 inciso 1), dejando a la ley (Ley de Servicio Civil dice el artículo 140) la determinación de otros funcionarios, que en casos muy calificados, pudieran ser excluidos del régimen general. Esta posibilidad de excluir ciertos funcionarios la reitera el artículo 192. Se repite que la intención del constituyente fue la de que existiera una sola ley, un Estatuto, que regulara todo el servicio público. No obstante, lo importante es que se dejó al legislador ordinario, por medio de la ley, la regulación en detalle de la cobertura del régimen especial, lo cual podía hacer, como lo hizo, en leyes separadas, sin detrimento del mandato constitucional. Por vía de ley el legislador ha excluido varios casos del régimen común. El Estatuto de Servicio Civil en sus artículos 3, 4 y 5, menciona un buen número de funcionarios que no se consideran dentro del régimen. También por ley especial se han excluido los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas, que son de nombramiento del ejecutivo, y en general, una serie de funcionarios, nombrados casi siempre a plazo fijo, y cuyo denominador común es encontrarse en una relación de servicio no típicamente laboral, bajo un régimen de subordinación jerárquica, sino más bien de dirección o colaboración, donde no median órdenes, sino más bien directrices, en unos casos; o bien, en una relación de confianza que obliga a otorgar una mayor libertad para el nombramiento y la eventual remoción del funcionario; ello independientemente de la naturaleza permanente de la función. Esta relación de confianza puede fundarse, según los requerimientos del cargo, en aspectos puramente subjetivos, de orden personal; pero también puede derivar de elementos objetivos nacidos de una comunidad ideológica (política en el buen sentido del término), necesaria para el buen manejo de la cosa pública conforme a planes y programas. Los casos de excepción, está claro, han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual. Así ha de ser, pues por vía de excepción injustificada el legislador podría hacer nugatoria la disposición constitucional que tiende a la estabilidad laboral del empleado público y a la racionalidad del reclutamiento, como regla general. Pero si el cargo tiene alguna característica especial que lo justifique, la excepción será válida.". (El énfasis no es del original)*

> *Como fácilmente se deduce de lo que llevamos dicho, la intención del constituyente originario fue someter a un régimen de Derecho administrativo -estatutario- todas las relaciones de empleo público, es decir, ningún órgano ni ente de la Administración Pública, central o descentralizada, quedó exento de este deber, de ahí que, si bien pueden existir estatutos especiales -propios de los órganos y entes descentralizados-, siempre y cuando respondan a los principios cardinales que se encuentran consagrados en la Carta Fundamental, también es lo cierto que es constitucionalmente válido que haya un estatuto único que regula 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, por lo que, en este extremo, el proyecto de ley consultado no resulta contrario al citado Derecho y, lógicamente, siempre y cuando no se supriman, afecte en lo esencial, ni se trasladen las 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".*

Se constata así que la mayoría de la Sala destacó las siguientes premisas básicas: **Primero:** no es inconstitucional que el legislador someta a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público, siempre y cuando observe rigurosamente los principios de separación de poderes y no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan a las universidades del Estado, a la CCSS y a las municipalidades. **Segundo:** 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– 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. **Tercero:** en consecuencia, es claro que 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. **Cuarto:** lo anterior no significa que todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes *supra* citados esté excluido de la potestad de dirección; 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. **Quinto:** 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 CCSS, 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.

Como corolario de lo anterior, en el caso específico del Poder Judicial, la mayoría de la Sala señaló lo siguiente:

> *"…es plausible sujetar a todos los poderes del Estado a un único estatuto de empleo público, con lo que la sujeción del Poder Judicial a esta ley no resulta inconstitucional, sí es inconstitucional por el hecho de no excluir a los (as) funcionarios (as) que ejercen las funciones jurisdiccionales -jueces- o para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política como los denomina el proyecto de ley, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc., y quienes ejercen cargo de alta dirección política, así como el personal administrativo, profesional y técnico, que defina de forma exclusiva y excluyente*

cada jerarca del poder respectivo, pues, en estos casos, no es posible someterlo a directrices, disposiciones, circulares, manuales que emita Mideplán. Lo anterior significa, que el Poder Judicial sí estaría sometido a esas potestades que la ley le otorga al Mideplán cuando se trata del resto de los funcionarios -los que defina cada jerarca del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de manera exclusiva y excluyente-, que forman parte del staff administrativo, auxiliar o personal de apoyo".

b.- Postura de la minoría sobre aspectos generales

i) Consideraciones de la magistrada Garro Vargas

En el caso concreto corresponde advertir que en la aludida opinión consultiva dejé plasmadas mis consideraciones particulares en relación con la constitucionalidad del proyecto de ley y puse de manifiesto mi disconformidad con el considerando general suscrito por la mayoría del Tribunal. Al respecto, realicé las siguientes apreciaciones:

"Coincido plenamente con lo que el considerando general suscrito por la mayoría afirma:

> *"No es inconstitucional que el legislador someta a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público, siempre y cuando observe rigurosamente los principios de separación de poderes y no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan a las universidades del Estado, a la CCSS y a las municipalidades".*

Por eso, como se refleja en las notas que he consignado en esta resolución, estimo que el legislador bien puede establecer un marco normativo general en esta materia, que contenga un modelo de empleo para todos los servidores públicos, en el que se contemplen los lineamientos de compensación, valoración del rendimiento, demostración de la idoneidad y de la responsabilidad en el ejercicio de las funciones, etc. Es decir, ese marco bien podría plasmar y desarrollar los principios constitucionales de idoneidad, estabilidad laboral, eficiencia e inamovilidad, evaluación de resultados, rendición de cuentas, responsabilidad para el cumplimiento de los deberes (todo de conformidad con los arts. 9, 11, 191 y 192 de la Constitución Política).

Sin embargo, en los términos en los que está planteado el proyecto de ley consultado se advierten serios roces con la Constitución. Uno de ellos se refiere al alcance de las competencias de la rectoría ejercida por el Mideplan. A esa cartera ministerial del Poder Ejecutivo se le otorgan unas atribuciones sin tener en consideración la independencia de los poderes de la república ni las autonomías de gobierno reconocidas constitucionalmente.

En estas consideraciones particulares me propongo explicar, con el mayor respeto, por qué tampoco comparto algunas argumentaciones que contiene el considerando general, referidas a las condiciones para que se tenga por inconstitucionales las competencias de dicha rectoría.

Ese considerando, en primer término, hace una distinción entre funcionarios, atendiendo al tipo de labor que realizan:

> *"La clave de bóveda está en determinar si hay actividades administrativas en este ámbito que resultan indispensables para garantizar las competencias exclusivas y excluyentes de los poderes del Estado".*

Esto significa que la Sala Constitucional, sin fundamento normativo constitucional alguno, divide los funcionarios públicos entre aquellos que ejercen una labor que incide en las competencias exclusivas y excluyentes del poder o de la institución con autonomía reconocida constitucionalmente, y los que ejercen una labor que supuestamente no incide. Tal división la hace en función de señalar que estos últimos sí podrían estar sujetos a tal rectoría:

> *"[L]a potestad de dictar directrices (…) 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.*

Ergo, según ese considerando, sí sería constitucional el sometimiento a esas directrices cuando no afecta tales competencias. Por eso agrega:

> *Ahora bien, lo anterior no significa que todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes supra citados esté excluido de la potestad de dirección. 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.*

Recapitulando: Primero introduce la distinción entre servidores públicos que realizan funciones atinentes a la competencia designada al poder (o institución con autonomía reconocida constitucionalmente) y otros que no las realizan. Luego señala que a los máximos órganos respectivos les corresponde hacer esa distinción. Lo anterior está en función de esclarecer cuáles servicios dentro de cada poder o institución sí estarán sometidos a las potestades de dirección y reglamentación ejercidas por el Mideplán.

*Al respecto, en primer lugar****, llama la atención que en dicho considerando la mayoría de la Sala Constitucional introduzca un elemento que no está en el proyecto de ley sometido a consulta, y lo presenta como condición de constitucionalidad: que haya una distinción de funcionarios y que la distinción la realice cada poder o institución con autonomía otorgada constitucionalmente****. Sobre el particular, ha de recordarse que lo que le corresponde a este Tribunal es advertir los presuntos vicios de constitucionalidad consultados y no proponer o realizar consideraciones sobre aspectos que no están expresamente cuestionados en la consulta ni contemplados ni en el proyecto de ley***

En segundo lugar, con tales argumentaciones obviamente se estaría diciendo que lo inconstitucional sería que los funcionarios que ejercen labores que inciden directamente en las competencias del poder o de la institución en cuestión se

encuentren bajo la mencionada rectoría. Y lo inconstitucional también sería que la distinción entre uno y otro tipo de funcionarios la realice el legislador o el Mideplán. Además, se avala que dentro de cada poder existan dos regímenes: los que están sometidos a la rectoría y los que no. Entonces, los funcionarios que no ejercen una labor que supuestamente está directamente vinculada con las competencias exclusivas podrían, según ese considerando general, sin agravio a la Constitución, estar sometidos a la mencionada rectoría. No obstante, estimo ***que las competencias otorgadas a esa rectoría ejercida por Mideplan sobre esos otros funcionarios tampoco es constitucional, porque incide en la independencia o la autonomía de las respectivas organizaciones en cuestión*** *(poderes, Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social, las universidades públicas o las municipalidades). Al respecto, debe tenerse presente que* ***la independencia y la autonomía son cualidades orgánicas, reconocidas constitucionalmente a los poderes o instituciones –según sea el caso–. No son características de los sujetos que ahí laboran****. A la vez, la labor de todos los funcionarios que forman parte de ese poder o institución, sin excepción ni distinción, está integrada en la consecución del fin propio y exclusivo de estos. Es verdad que dentro de cada uno de los poderes o de las instituciones que gozan de una autonomía reconocida constitucionalmente hay funcionarios que solo coadyuvan de manera más o menos directa en el ejercicio de las propias competencias de la organización; sin embargo,* ***su labor la desempeñan como parte de un todo unitario, que tiene unos fines específicos.*** *Por ejemplo, un economista puede trabajar como asesor legislativo, como asesor en un ministerio, etc.; lo mismo una secretaria: podría serlo de una municipalidad o de un poder de la república. Sin embargo, aunque la labor de cada uno sea materialmente muy similar a la de un colega suyo que trabaja en otra institución, lo cierto es que se ejerce no desvinculada sino integrada a los fines propios del poder o de la institución de que se trate.*

Además, ***cabe agregar que en el ejercicio de esa labor ese servidor tiene acceso a información y le corresponde establecer relaciones propias de su cargo.*** *Esto último, que parece una banalidad, no lo es, y el legislador lo ha tenido muy en cuenta, al establecer prohibiciones e impedimentos, tanto para funcionarios como para exfuncionarios. Y lo ha tenido en cuenta justamente porque sabe que, aunque la independencia o la autonomía –repito– son cualidades orgánicas y no de los funcionarios de los poderes o instituciones, debe regir un marco normativo que asegure que los sujetos que integran esas organizaciones no*

lesionen con sus actos la respectiva independencia o autonomía, según sea el caso. Si eso es así, ***tampoco parece jurídicamente razonable que se entienda como constitucionalmente válido que dentro de cada poder o institución con autonomía dada por la Constitución haya funcionarios estén sometidos a una cartera ministerial del Poder Ejecutivo, como si se tratara de sujetos que no están plenamente integrados a la organización a la que pertenecen. Se consumaría por esta vía, lo que el Constituyente quiso evitar y el legislador hasta la fecha ha procurado resguardar: la no injerencia de un poder en otro o en una institución con autonomía reconocida constitucionalmente****.*

Entonces, por ser una característica orgánica, la independencia cubre a todo el poder de la república. Lo mismo se podría decir de las instituciones dotadas de autonomía de gobierno. Ahora bien, precisamente como se trata de una cualidad orgánica, es verdad, lo afirma la mayoría:

> *[Q] ue "resulte 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".*

Pero téngase presente que eso ***es inadmisible respecto de la organización como un todo y de quienes la integran, y esto último sin realizar la distinción entre los funcionarios.***

Entonces, sí hay actividades indispensables porque inciden directamente en esas competencias y otras que no; pero eso no significa que estas últimas puedan estar reguladas, controladas, sometidas a un poder distinto de aquel poder –o de aquella institución con autonomía constitucionalmente reconocida– en el que laboran. El hecho de que algunas tareas no sean "indispensables" no separa a los funcionaros que las ejercen de su vinculación a la jerarquía dentro de ese poder o esa institución, según corresponda. Es decir, ***la sujeción de los servidores públicos al propio poder o institución autónoma hace posible, eficaz, la independencia o de la autonomía otorgada por la Constitución.***

El considerando general también señala:

> *"Tampoco se puede obviar que los poderes del Estado con exclusión del ejecutivo -siguiendo un criterio subjetivo es quien realiza la actividad administrativa por*

> *naturaleza, artículo 1.° de la Ley General de la Administración Pública-, excepcionalmente realizan actividad administrativa –criterio objetivo, artículo 2, inciso b) del Código Procesal Contencioso-Administrativo-, tal y como ocurre con la materia de empleo público".*

Estimo que tal afirmación debe matizarse. De hecho, el Código Procesal Contencioso Administrativo señala:

> *Art. 1. (…) 3) Para los fines de la presente Ley, se entenderá por Administración Pública:*
>
> *a) La Administración central.*
>
> *b) Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas.*
>
> *c) La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho público*

De manera que no es tan preciso afirmar que los poderes –con exclusión del Ejecutivo– sólo por excepción realizan función administrativa. Lo cierto es que todos realizan función administrativa, pero sólo uno (el Poder Ejecutivo, en el nivel central) tiene, como atribución principal, la función administrativa. Es decir, en la distribución orgánica (poderes, órganos, instituciones con autonomía reconocida por la Constitución, gobiernos locales, etc.) todos ejercen función administrativa. Es más, también realizan la normativa y la judicial (aunque ésta en sentido lado: administran justicia administrativa). No obstante, al Poder Ejecutivo se le atribuye por antonomasia la función administrativa o de gobierno, al Poder Legislativo la función normativa y al Poder Judicial la judicial, que, en su caso, es justicia jurisdiccional (aunque también, a lo interno, la administrativa). Pero, es claro que en todos se ejercen las tres funciones que son esenciales para el engranaje y la consecución de los fines del respectivo poder. Lo mismo cabría señalar respecto de los gobiernos locales, las universidades públicas y la Caja Costarricense de Seguro Social. Entonces, para lo que aquí interesa, ha de subrayarse que ***la función administrativa la ejercen todos los poderes y las instituciones mencionadas, aunque con diversa intensidad y alcance****.* ***Por eso, si todos ejercen función administrativa, no parece que se les deba sustraer aquella que se refiere al***

régimen de sus propios funcionarios, *y lo que esto lleva consigo, que –como bien dice el considerando general– es "actividad típicamente administrativa".*

A la luz de lo anterior, tengo mis serias reservas sobre la propuesta de dicho considerando. Incluso si se dijera que, en principio, cada poder o institución sí podría tener la facultad de definir cuáles funcionarios ejercen una labor denominada "indispensable", ***lo que se torna inconstitucional es que esa distinción se realice con el propósito de traspasar ese sector de servidores públicos a la sujeción de otro poder de la república, pues ello implicaría romper el modelo republicano diseñado por la Constitución Política****. Aceptar dicha propuesta supondría entender que sólo el Poder Ejecutivo ejerce verdadera función administrativa y que eso daría pie a que los otros poderes, al menos en materia de empleo público, puedan –o quizá deban– abdicar de la administración (de su gobierno e, incluso, de su regulación).*

Entonces, no corresponde que esta distinción vacíe de contenido la eficacia misma de la independencia de los poderes y de las autonomías reconocidas constitucionalmente. *Por eso, si el legislador hiciera esa distinción irrespetaría esas características orgánicas, por lo que resultaría inconstitucional. Otorgarle esa facultad de distinción al propio Mideplan resulta, también desde el punto de vista constitucional, absolutamente inadmisible. Sin embargo,* ***aunque no es inconstitucional en sí misma dar legalmente a los jerarcas de los propios poderes –o a las instituciones dotadas de autonomía de gobierno– la facultad de distinguir los servidores que sí realizan funciones que inciden en las propias competencias exclusivas y excluyentes, de aquellos que supuestamente no las realizan, lo cierto es que tal facultad tampoco sana de raíz las infracciones constitucionales del proyecto de ley sometido a consulta, sobre todo, si tal distinción tiene como objetivo autorizar la rectoría del Mideplan sobre estos últimos funcionarios.***

Además, dejar esa definición en manos de los respectivos jerarcas –transitorios per se– es someterlos a una enorme presión por parte los propios servidores subalternos, porque no es difícil imaginar que muchos de ellos estimarán, con o sin razón, que su labor incide directamente en el fin último de la propia institución. ***Por eso no se puede descartar que el ejercicio de esa facultad pudiese tener el efecto de enconar disparidades e iniquidades, que es justamente lo que el proyecto de ley pretende eliminar****. Esto no sólo porque,*

como he dicho, se estaría avalando que a lo interno de cada organización existieran dos regímenes, sino porque también cabría la posibilidad de que los jerarcas no realicen tal distinción o prácticamente la dejen sin efecto. Entonces, el hecho de que los jerarcas tengan la facultad de hacer esa distinción no necesariamente consigue el efecto deseado en el proyecto. Por lo que ***la propuesta parece lesionar los principios de razonabilidad y de seguridad jurídica.***

El espíritu del establecimiento de un estatuto de servicio civil, según se puede recordar de las actas de la constituyente, y de la lectura de los arts. 191 y 192 de la Constitución Política, es que no hubiera injerencias políticas del Poder Ejecutivo respectivo en las relaciones entre el Estado y los servidores públicos. No obstante, ***el establecimiento de una rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo del Mideplan****, con la expresa posibilidad de emitir disposiciones de alcance general, directrices, reglamentos en relación con la planificación, la organización del trabajo, la gestión de empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación y de las relaciones labores por sobre otros poderes de la república e instituciones con autonomía reconocida constitucionalmente* ***permite lo que pretendía evitar el Constituyente: esa injerencia política****. Esto es así porque* ***se trata de una rectoría en manos una cartera del Poder Ejecutivo, cuya cabeza es de libre remoción del Presidente de la República, y sus competencias tienen efectos transversales, pues no conocen las fronteras que señalan la independencia de poderes y las autonomías constitucionalmente establecidas****".* (Lo destacado no corresponde al original).

ii) Consideraciones de la magistrada Picado Brenes

La suscrita magistrada consignó su propio voto salvado en relación con las consideraciones generales realizadas por la mayoría del Tribunal:

"Desde mi punto de vista, el tema del empleo público tiene una evidente trascendencia sobre la democracia costarricense, sobre la organización del aparato estatal y en general sobre el Estado de Derecho. Por ello, considero oportuno subrayar algunos aspectos que la ***Jurisprudencia de esta Sala ha establecido sobre el empleo público y el Estatuto de Servicio Civil****. El empleo público en Costa Rica, como un régimen estatutario particular de Derecho Público, tiene sus bases constitucionales en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política. Antes de 1949 el empleo público en Costa Rica estaba regulado*

básicamente por el derecho privado (Código Civil inicialmente y Código de Trabajo posteriormente). Por ello resulta tan trascendental la regulación constitucional de esta materia que se dio en 1949. Del debate en la Asamblea Nacional Constituyente de dichos artículos se concluye que el empleo público en Costa Rica está regulado por un marco jurídico especial, el Derecho Público, constituyendo un verdadero régimen estatutario. Nuestros Constituyentes al discutir los títulos referentes a las Instituciones Autónomas y al Servicio Civil, estimaron elevarlos a nivel constitucional con el anhelo -por una parte- de desconcentrar el poder del Ejecutivo en cuanto a las nuevas funciones que le fueron encomendadas al Estado, y sus influencias político-electorales sobre su funcionamiento. Por otra parte, consideraron los graves efectos que provocaban los cambios de gobierno sobre el personal de la administración pública ante la falta de un instrumento jurídico adecuado que los protegiera (ver voto n°1992-001696). Tal como lo ha dicho esta Sala en anteriores oportunidades (ver voto n°2018-00231), nuestros constituyentes originales consignaron en la Constitución Política de 1949, que debía existir un régimen laboral administrativo que regulara las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, a fin de proteger a los primeros de destituciones arbitrarias (estabilidad en el empleo) y de profesionalizar la función pública (búsqueda de la eficiencia en el servicio y de la idoneidad del funcionario). El objeto de tal cometido fue procurar que la Administración Pública contara con factores organizativos que le permitieran satisfacer el derecho de los ciudadanos al buen funcionamiento de los servicios públicos. El régimen de servicio civil no se erige entonces como un privilegio corporativo, sino como una garantía de la imparcialidad institucional. Ahora bien, en cuanto a este tema, en relación con varios aspectos que se consultan, resulta relevante determinar si el Estatuto de Servicio Civil, que menciona el art.191 Constitucional, se refiere a UN único estatuto y si abarca a todos los servidores del Estado (Administración Pública Central y Administración Pública Descentralizada). A raíz de la jurisprudencia constitucional, considero que, resulta acorde al mandato del Constituyente, que pueda haber una ley general de empleo público en Costa Rica. Lo anterior, siempre y cuando se trate de una ley que contenga sólo principios generales, disposiciones generales, criterios orientadores y que respete el resto de principios resguardados en la Constitución, como son el principio de separación de funciones y el grado de autonomías de las distintas instituciones descentralizadas. Esos principios o lineamientos generales servirían para desarrollar la despolitización del empleo público, por medio del aseguramiento del cumplimiento de los principios de ingreso mediante idoneidad comprobada y la permanencia mediante el principio

de la estabilidad, según lo establece el art.191 y 192 constitucionales. Lo cual supone entonces que, estaría fuera del marco constitucional, todo lo que exceda lo anterior, por ejemplo, si tal ley pretendiera la creación de una rectoría en materia de empleo público a cargo de un órgano que opere por sobre el resto de los Poderes de la República y por sobre la Administración descentralizada (territorial y funcional); y además, si se establecen normas que pretendan regular aspectos del fuero interno de la independencia de Poderes y de las autonomías. En estos casos, tanto el Poder Ejecutivo, como el Poder Legislativo tienen vedadas sus competencias.

Este tema de cuáles funcionarios públicos y cuáles no, están cubiertos por el Servicio Civil, ya fue abordado por esta Sala (ver sentencia número 1990-01119), donde de manera inicial se dijo lo siguiente:

> *"**II.- En cuanto al punto primero: a cuáles funcionarios cubre el Régimen de Servicio Civil?** Un estudio de las actas de la Asamblea Constituyente, revela que los diputados quisieron acoger, con rango constitucional, el régimen especial de servicio público que denominaron servicio civil, y que existía ya en otras constituciones latinoamericanas por aquella fecha. Sin embargo, el constituyente evitó ser excesivamente detallista o reglamentista en esta materia, y se resolvió más bien por incluir en la Constitución sólo los principios fundamentales que habrían de definir dicho régimen, a saber: especialidad para el servidor público, requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento y garantía de estabilidad en el servicio, todo con fin de lograr mayor eficiencia en la administración dejando a la ley el desarrollo de la institución. (Acta No. 167, art. 3, T. III). El artículo 191 emplea el término "estatuto" de servicio civil en vez de "régimen" de servicio civil, lo cual tuvo su sentido, pues sobre el criterio minoritario que propugnaba por una regulación dispersa, prevaleció la tesis de que fuera un estatuto**, un solo cuerpo legal el que regulara el servicio público, desarrollando las garantías mínimas establecidas por la Constitución. (Acta No. 167, art.3, T. III, pág.477).** El legislador, sin embargo, optó por regular el servicio no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas. No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público,*

es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados. Mas, esto en principio, porque el artículo 192 constitucional introduce otros elementos importantes al disponer al inicio "con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen", frase que obliga a matizar las conclusiones anteriores, respecto al ámbito de aplicación del régimen o estatuto de servicio civil. ***Es obvio que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos****, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios -la mayoría- no a todos. La Constitución misma señaló varios casos de funcionarios de libre escogencia y remoción como son los ministros de gobierno, los miembros de la fuerza pública, los directores de instituciones autónomas, representantes diplomáticos, y en general, "los empleados y funcionarios que ocupen cargos de confianza" (art. 140 inciso 1), dejando a la ley (Ley de Servicio Civil dice el artículo 140) la determinación de otros funcionarios, que en casos muy calificados, pudieran ser excluidos del régimen general. Esta posibilidad de excluir ciertos funcionarios la reitera el artículo 192. Se repite que la intención del constituyente fue la de que existiera una sola ley, un Estatuto, que regulara todo el servicio público. No obstante, lo importante es que se dejó al legislador ordinario, por medio de la ley, la regulación en detalle de la cobertura del régimen especial, lo cual podía hacer, como lo hizo, en leyes separadas, sin detrimento del mandato constitucional. Por vía de ley el legislador ha excluido varios casos del régimen común. (…).”*

Luego, la Sala aclara la posición anterior sobre la existencia de un solo cuerpo legal para realizar una interpretación sistemática de la Constitución, mediante sentencia número 2018-00231, cuando indica lo siguiente:

*“**III.- Sobre el régimen estatutario.** Nuestros constituyentes originales consignaron en la Constitución Política de 1949, que debía existir un régimen laboral administrativo que regulara las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, a fin de proteger a los primeros de destituciones arbitrarias (estabilidad en el empleo) y de profesionalizar la función pública (búsqueda de*

la eficiencia en el servicio y de la idoneidad del funcionario). El objeto de tal cometido fue procurar que la Administración Pública contara con factores organizativos que le permitieran satisfacer el derecho de los ciudadanos al buen funcionamiento de los servicios públicos. Para ello, el procedimiento para seleccionar y nombrar a un servidor en la Administración Pública, debe cumplir con los principios fundamentales que prevén los artículos 191 y 192 constitucionales, con lo que se procura personal idóneo para ocupar un puesto público, con el propósito de garantizar la eficiencia y efectividad en la función pública. El régimen de servicio civil no se erige entonces como un privilegio corporativo, sino como una garantía de la imparcialidad institucional.

(…)

*VI… **Es claro que la intención del constituyente era la de crear un régimen laboral administrativo.** De la lectura de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente se distingue la figura del empleado público y del trabajador privado. Es indudable que la ausencia de un régimen jurídico que regule apropiadamente las relaciones entre el Estado y sus servidores, quebranta el artículo 191 de la Constitución Política, lo que conlleva también al quebrantamiento del artículo 11 de la Carta Magna…*

*(…) XI En opinión de la Sala, entonces, **los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público**, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos…"*

*Expuesto lo anterior, resulta claro y evidente, que, a partir del año 1949, el ordenamiento jurídico que regula la relación de empleo entre la administración pública y sus servidores en nuestro país**, se rige por el derecho público**, principio que se reitera en el artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública (ver al efecto, la sentencia No. 1995-3125 de las 16:24 horas del 14 de junio de 1995). Este régimen implica, necesariamente - como se indicó en el precedente supracitado - que esa relación, por su propia naturaleza, se basa en*

principios generales propios, no solo distintos a los del derecho laboral (privado), sino incluso muchas veces contrapuestos a estos. Ahora bien, según ha evidenciado este Tribunal en su jurisprudencia, el "legislador,… optó por regular el servicio no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas." (ver sentencias No. 1990-1119 de las 14:00 horas del 18 de setiembre de 1990 y 2004-7476 de las 14:04 horas del 30 de abril de 2004, entre otras). ***Lo anterior, es consecuente con una interpretación sistemática de la Constitución Política, que también reconoce la autonomía de las instituciones autónomas y el grado de independencia a cada uno de los Poderes del Estado.*** *Así lo precisó también la Sala en la sentencia No. 1999-5966 de las 10:30 horas del 30 de julio de 1999, al resolver la consulta facultativa de constitucionalidad del Proyecto de Ley "Reforma a la Ley Nacional de Emergencias N°4374 del 14 de agosto de 1969", e indicar lo siguiente: "La consulta indica que "el hecho de que los funcionarios regulares estén sometidos a un régimen de empleo especial" viola el artículo 191 Constitucional y aunque la Sala ya ha establecido en su jurisprudencia que cuando la norma fundamental se refiere a "un estatuto de servicio civil" no dice un único estatuto, pues los distintos Poderes que ejercen el gobierno de la República (artículo 9° constitucional) pueden tener su propio régimen estatutario…".*

(…) De acuerdo con lo señalado por la Sala en la sentencia No. 2003-10615, la redacción finalmente dada al artículo 191, junto con el proceso de profunda descentralización que experimentó el Estado costarricense a partir de 1949, ***conllevaron a que actualmente resulte válida la existencia de diversas relaciones estatutarias en la Administración, en atención a la independencia funcional y autonomía administrativa que el ordenamiento asegura a varias instituciones públicas.*** *Sin embargo, "lo que no resulta legítimo –según se dijo- es que las relaciones entre cada Administración-patrono y sus funcionarios se rijan por reglas concertadas (contractuales) entre ambas partes, como válidamente ocurre en las relaciones de empleo privado."*

(…)

> *Corolario de lo anterior, la relación de empleo público que aplica a los servidores públicos, es una relación especial de derecho público o estatutaria, que por tal naturaleza jurídica tiene limitaciones en cuanto a la aplicación del derecho laboral común. Asimismo, su regulación está sometida a los ordinales 11, 191 y 192 de la Constitución Política. (…)"*

A partir de lo anterior, considero que se puede llegar a las siguientes conclusiones:

-PRIMERA: Un solo régimen público de empleo público, pero no un UNICO Estatuto, que debe interpretarse a la luz de los Principios de independencia de poderes y de las autonomías: La regulación del empleo público por sectores, "es consecuente con una interpretación sistemática de la Constitución Política, que también reconoce la autonomía de las instituciones autónomas y el grado de independencia a cada uno de los Poderes del Estado." (ver sentencia n°2018-00231). Así entonces, "cuando la norma fundamental se refiere a "un estatuto de servicio civil" no dice un único estatuto, pues los distintos Poderes que ejercen el gobierno de la República (artículo 9° constitucional) pueden tener su propio régimen estatutario…" (ver sentencia n°1999-005966). Por ello, no puede entenderse "uno" como un único instrumento jurídico, sino como un régimen único de principios y garantías: "al hablar la Constitución de un solo régimen aplicable a los servidores públicos, no restringió el concepto al "estatuto" al de un instrumento jurídico único, sino que pretende concretar el régimen uniforme de principios y garantías que regulen la protección de los derechos laborales del servidor público, especialmente atendiendo a su derecho a la estabilidad" (ver sentencia n°1993-06240). A lo que se refiere el Constituyente entonces, es a un solo régimen público que cubra a todos los funcionarios al servicio del Estado, es decir, a un régimen de Derecho público (donde se garantiza el ingreso por idoneidad y la permanencia con estabilidad), distinto del derecho privado o contractual. Pero no se refiere a un solo cuerpo normativo, pues resulta "válida la existencia de diversas relaciones estatutarias en la Administración, en atención a la independencia funcional y autonomía administrativa que el ordenamiento asegura a varias instituciones públicas." (ver sentencia n°2018-00231).

-SEGUNDA: Principios del régimen de servicio civil (solo normas con principios generales) de aplicación obligatoria a todo el Estado: Los principios básicos del régimen de servicio civil (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración

central, como de los entes descentralizados. Pues, el legislador optó por regular el servicio no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas. Así por ejemplo, la promulgación de la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa n° 4556 del 29 de abril de 1970. Pese a esa diversidad de leyes, resulta evidente que los principios constitucionales del servicio civil se aplican a la totalidad de funcionarios públicos y a todos los sectores que existen. Estos principios, y no las normas concretas del Estatuto de Servicio Civil, son los obligatorios para todo el aparato estatal, pues el Constituyente quiso poner fin a la práctica de que muchos de los servidores públicos eran removidos de sus puestos para dar cabida a los partidarios del nuevo gobierno. Es decir, el Constituyente quiso despolitizar el nombramiento y la remoción de funcionarios públicos de sus puestos, con el establecimiento de estos dos grandes principios que se enumeran en el art.192 Constitucional (idoneidad y estabilidad).

-TERCERA: <u>Reconocimiento de varios casos excluidos por el propio Constituyente:</u> En la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos (ver voto n°2018-0231). Así se deja en manos de la misma Constitución y del legislador, varios casos excluidos del régimen común, tal como lo dice la frase con la que comienza el art.192 Constitucional: "Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen."

-CUARTA: <u>Reconocimiento de régimen diferenciado de empleo, en varios casos:</u> En diversa jurisprudencia esta Sala ha reconocido un régimen diferenciado que regula, por ejemplo, a los funcionarios judiciales (ver sentencia n°2001-005694 y n°2018-019511), a la Caja Costarricense de Seguro Social (ver sentencia n°2011-014624) y al Instituto Costarricense de Electricidad (ver sentencia n°2006-017746). Es claro, entonces, que el Constituyente hace referencia a un solo régimen de empleo público (de Derecho público y con base en los principios de idoneidad y estabilidad), pero no a un único Estatuto o marco jurídico para todo el aparato estatal.

-QUINTA: La <u>única forma de entender "Un Estatuto" aplicable a todo el Estado es entenderlo como "Un régimen"</u>: La única forma de interpretar correctamente el texto constitucional cuando dice "Un estatuto" lo es en el sentido de entender que existe un solo régimen estatutario, con principios y normas propias, distintas al derecho privado, para resguardar la idoneidad y la estabilidad, pero no para someter a todo el aparato estatal, por encima del principio de independencia de poderes y de las limitaciones de la tutela administrativa, a una serie de normas provenientes de un solo cuerpo normativo. Un solo régimen estatutario, que garantice los principios de idoneidad y estabilidad en todo el régimen de empleo de todo el aparato estatal, es algo muy distinto a centralizar en un solo cuerpo normativo, que le da todas las competencias y potestades en la materia de empleo público a un órgano del Poder Ejecutivo. Pues entenderlo así es totalmente contrario a la intención del Constituyente de despolitizar el empleo público. Es claro que en la mente del constituyente estaba la idea de que NO todos los servidores públicos podrían estar cubiertos por un solo cuerpo normativo, y menos, un cuerpo normativo manejado y centralizado por el Poder Ejecutivo.

-SEXTA: <u>Régimen de autonomías establecido por el Constituyente para evitar la concentración de poder.-</u> El Constituyente de 1949 estableció un sistema de división de poderes y un régimen de autonomías como base de nuestro Derecho de la Constitución. Todo ello quedó plasmado en diferentes artículos del texto constitucional vigente. El principio de separación de poderes (art.9 Constitucional), la autonomía de gobierno de las Municipalidades (art.170), la autonomía de gobierno de la Caja Costarricense del Seguro Social (art. 73), la autonomía plena de las universidades públicas (art. 84 y 85), la autonomía de las instituciones autónomas (art.188). Al respecto el diputado Rodrigo Facio Brenes fue claro al manifestar en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente que: "(…) lo que busca el régimen de las autonomías es descentralizar las funciones económicas fundamentales del Estado en términos tales que el crecimiento administrativo propio del mundo moderno no implique una extensión correspondiente del poder político del Ejecutivo. La tesis según la cual el Presidente, o el Ejecutivo, deben tener todas las atribuciones en última instancia; la teoría según la cual el Presidente debe ejercer la jerarquía única de la Administración, esa es la teoría estatista o totalitarizante [sic]; la de las autonomías, la que busca multiplicar los jerarcas para evitar la concentración de poder y de recursos, es la tesis democrática. (…)" (Acta N°166, 13/X/1949, p.5). Todo lo cual se complementa además, con un régimen de descentralización del

poder y de despolitización del empleo público, lo cual es incompatible con un solo cuerpo normativo centralizando competencias en el Poder Ejecutivo.

Por lo demás, considero necesario realizar estas dos reflexiones adicionales frente a la Independencia de Poderes y al régimen de autonomías:

-SETIMA: La exclusión de Poderes opera tanto para el Poder Ejecutivo como para el Poder Legislativo.- En el caso concreto del Poder Judicial, existe un ámbito vedado para el Poder Ejecutivo, pero también para el Poder Legislativo. No comparto los argumentos que se indican en el considerando general de esta sentencia, en el sentido de que, "no hay un compartimento o un área de exclusión a la ley en lo que atañe a las competencias exclusivas y excluyentes de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades del Estado y de las municipalidades." Todo lo contrario, en lo que atañe a las competencias exclusivas y excluyentes de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades del Estado, de la CCSS y de las municipalidades, SI hay un área de exclusión, pero no solo del Ejecutivo, sino también del Legislador. El Poder Ejecutivo, a través de Mideplán, no podría operar nunca como un jerarca respecto de los Departamentos de Recursos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades del Estado, de la CCSS y de las municipalidades. Pero además, tampoco el Poder Legislativo, por medio del ejercicio de su potestad legislativa, podría nunca incursionar en aspectos de las competencias internas de esas mismas instituciones. Lo anterior, en virtud de los alcances de protección que tiene el principio constitucional de separación de poderes y de la descentralización administrativa. Así por ejemplo, no podría el legislador dictar normas para indicarle a la Corte Suprema de Justicia, cuáles parámetros seguir y cuáles no en el proceso de selección, reclutamiento, evaluación, salarios, despido, entre otros. Puede establecer lineamientos generales que atiendan al contenido de las normas constitucionales (idoneidad, estabilidad en el empleo, eficiencia, transparencia, control de cuentas), pero no puede incursionar en el cómo debe proceder el Poder Judicial a operacionalizar todos esos aspectos, que son del ámbito de su independencia administrativa. Considero que resulta inadmisible, desde la óptica constitucional, la emisión de normas legales (Poder Legislativo) en relación con las competencias internas del resto de Poderes del Estado. En síntesis, así como resulta inadmisible que el Poder Ejecutivo ejerza un poder de jerarquía, de dirección, de reglamentación interna sobre los poderes del Estado, las universidades del Estado,

la CCSS y las municipalidades; asimismo resulta inadmisible que el Poder Legislativo emita leyes que contengan normas que le ordenen a los otros Poderes del Estado o a los entes descentralizados, la forma en cómo proceder con sus competencias.

-OCTAVA: Hay un ámbito de exclusión del Poder Legislativo y del Ejecutivo respecto de CUALESQUIERA de las competencias: Respecto de cualesquiera de las competencias de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades del Estado, de la CCSS y de las municipalidades, opera un ámbito de exclusión para el Poder Legislativo y para el Poder Ejecutivo. No comparto la tesis de la mayoría de dividir las competencias de un Poder de la República entre competencias exclusivas y competencias no exclusivas, como si solo se pudiera hablar del principio de separación de poderes en las primeras y no en las segundas. Claramente, en cualesquiera de las competencias asignadas a un Poder de la República, ningún otro puede intervenir. Considero que esas divisiones ponen en peligro los fundamentos de un Estado de Derecho, de considerar que, en las denominadas "competencias no exclusivas ni excluyentes" entonces sí puede haber interferencia de un Poder sobre otro. Nada más peligroso y alejado de lo que debe considerarse como el principio de separación de poderes. En este sentido, proceder a diseccionar, desmembrar, dividir o diferenciar los servicios que presta cada Poder de la República entre: servicios exclusivos y excluyentes, y servicios administrativos auxiliares, para permitir la injerencia de Poderes en estos últimos, es una distorsión odiosa a los fundamentos más básicos de nuestro Estado de Derecho. Sería tanto como admitir que, no se admite que un Poder pueda ingresar "todo su brazo" sobre otro Poder, pero si se admite el ingreso de "una mano de ese brazo", que en este caso sería justamente esos servicios administrativos auxiliares. Injerencia es injerencia, mucha o poca, pero finalmente es injerencia. Conforme al artículo 16 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano:

"Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución. "

En este sentido, dejaríamos de tener una Constitución si se admitiese una atenuación al principio de separación de Poderes. Claramente nuestro artículo 9 Constitucional indica que el Gobierno de la República "lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial." Así, los tres Poderes de la República son distintos e independientes. No puede haber

independencia si un Poder tiene injerencia sobre otro, aún cuando esa injerencia sea solo respecto de los denominados "servicios administrativos auxiliares". Este sería el caso entonces de que Mideplán pueda tener injerencia sobre los "servicios administrativos auxiliares" del Poder Judicial. Ya lo decía en la Constituyente (acta n°88) el Diputado ESQUIVEL cuando expresó que "el concepto clásico de la independencia de los Poderes constituye un equilibrio entre los distintos organismos del Estado. Además viene a ser una garantía para los ciudadanos." No se trata entonces de la defensa de un fuero especial del Poder Judicial, por ejemplo, sino de la defensa de la verdadera independencia de Poderes como una garantía para los ciudadanos, para la Constitución y para el Estado de Derecho. Estoy de acuerdo en que, no es inconstitucional que el legislador someta a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público, pero únicamente en cuanto a principios y lineamientos generales y además, como lo dice el considerando general, "siempre y cuando observe rigurosamente los principios de separación de poderes y no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan a las universidades del Estado, a la CCSS y a las municipalidades." Pero este condicionamiento se vacía de contenido si se aceptara que, en materia de empleo público, Mideplán (órgano del Poder Ejecutivo) pudiera tener injerencia, competencias, decisión y jerarquía sobre los "servicios administrativos auxiliares" de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades del Estado, de la CCSS y de las municipalidades. Aún cuando el considerando general indique que es cada poder del Estado y cada ente quien define cuáles son esos "servicios administrativos auxiliares", ello no elimina el hecho de que se trataría de una especie de "injerencia consentida", y por tanto, siempre "injerencia". En este punto, no se entiende cómo podría ello ser operacionalizado en la práctica, pues puede perfectamente entonces, el Poder Judicial indicar que no tiene servicios administrativos auxiliares, sino que todos los servicios son de su competencia exclusiva y excluyente, y de esa manera, vetar la intervención del Mideplán sobre esos servicios. Por lo demás, debe hacerse notar que, el Poder Judicial por ejemplo, no podría desarrollar todas sus funciones si no contara con todo el personal que tiene, en todas las áreas y con total independencia, pues cada persona, desde el más humilde de los puestos hasta el más alto en la escala jerárquica, son parte de un engranaje que hace que la institución pueda realizar cada día sus funciones y prestar los servicios constitucionalmente asignados.

> ***En síntesis,*** *considero que el Constituyente, al hacer referencia a un Estatuto de Servicio Civil se estaba refiriendo a un régimen general de Derecho Público, con sus dos pilares fundamentales (idoneidad y estabilidad), pero no a un solo marco normativo. De querer el legislador la existencia de una sola ley para regular el empleo público estaría limitado a regular únicamente aspectos generales de los artículos 191 y 192, pero no, como se intentó hacer con el proyecto de ley en consulta, incursionando en aspectos que son de competencia de los distintos Poderes del Estado y de los entes descentralizados. Por lo demás, para la real vigencia del principio constitucional de separación de Poderes, le está completamente vedado a cada Poder de la República incursionar en las competencias de otro Poder, aún cuando se trate de competencias que se consideren "servicios auxiliares administrativos"".*

Partiendo de esas líneas generales, la minoría ahora resolverá en concreto las dudas de constitucionalidad planteadas por la Corte Suprema de Justicia, sobre la actual versión del proyecto.

3-. Análisis de los aspectos consultados

a.- La aplicación del Estatuto de Servicio Civil a todos los servidores judiciales

i) Normativa sometida a consulta

Los artículos específicamente cuestionados por la Corte Suprema de Justicia en este concreto apartado –49 y 9 inciso b)– disponen lo siguiente:

> *"**Art. 49- Modificaciones***
>
> *Se modifican las siguientes disposiciones normativas, de la manera que se describe a continuación:*
>
> *(…)*
>
> *B) Se adiciona el inciso l) al artículo 13 y se reforman los artículos 1 y 7 bis de la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953. Los textos son los siguientes:*
>
> > *Artículo 13- Son atribuciones y funciones del director general de Servicio Civil: (…)*

l) Agotar la vía administrativa de los asuntos sometidos a la competencia de la Dirección General de Servicio Civil.

Artículo 1- ***Este estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Estado y las personas servidoras públicas****, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública.*

Artículo 7 bis- Se dota a la Dirección General de Servicio Civil de personalidad jurídica instrumental únicamente para efectos de manejar su propio presupuesto y con el fin de que cumpla sus objetivos de conformidad con la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, demás leyes conexas, y administre su patrimonio.

Art. 9- Funciones de las administraciones activas

(…)

*b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal****, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil para cada puesto****, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.*

Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto". (Las frases destacadas corresponden a lo expresamente consultado).

ii) Aspectos consultados

Se cuestiona que con la pretendida aprobación de los arts. 49 y 9 inciso b) del proyecto de ley se provoca una derogatoria tácita del Estatuto de Servicio Judicial –normativa específica que regula las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores– y se estarían incorporando las relaciones de empleo del Poder Judicial a las potestades de dirección y jerarquía de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), toda vez que amplía las competencias de este órgano a todas las personas servidoras públicas. Además, al dotársele con personería jurídica instrumental, se entenderá que la DGSC tendrá máxima desconcentración y en materia de sus competencias y objetivos podrá adoptar las decisiones que estime oportunas sin necesidad de coordinar con los órganos de dicho poder. Asimismo, se cuestiona que no hay mención expresa a una relación de coordinación en lo que respecta a los cuerpos normativos específicos del Poder Judicial, debiendo entenderse que se busca derogar tácitamente las competencias atribuidas a sus órganos en la LOPJ, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del OIJ y la Ley de Carrera Judicial en beneficio de la indicada DGSC, órgano de desconcentración máxima del Poder Ejecutivo. Todo lo anterior, a juicio de los consultantes, en detrimento de la independencia judicial.

iii) Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Si bien es cierto la reforma al Estatuto de Servicio Civil no significa que se deroga la normativa especial que rige al Poder Judicial, también lo es que su redacción induce a confusión y, por tanto, carece de las condiciones propias para que los destinatarios sin margen de duda respeten los principios y normas cardinales que rigen nuestro Estado de Derecho, en lo que a separación de poderes se refiere. Tal confusión podría dar pie a que razonablemente se interprete que deroga cuerpos normativos que hoy resguardan y garantizan la independencia del Poder Judicial.

En efecto, la redacción de las normas consultadas entra en franca contradicción con el marco normativo actual, que es reflejo de dicha separación y, concretamente, de las potestades de autogobierno propias del Poder Judicial. No se trata de una mera falencia de técnica legislativa.

El art. 1 (49 del proyecto de ley bajo análisis), con la redacción de reforma que propone el actual proyecto, señala:

> *Artículo 1- Este estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Estado y las personas servidoras públicas, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública.*

Es difícil entender que dentro este ámbito subjetivo marcado por esta norma, es decir, dentro de los destinatarios de esta, se encuentran excluidos los servidores judiciales. Esto conlleva múltiples consecuencias. Una de ellas es el plano normativo –la posible derogación tácita– y otra en el plano operativo –el rompimiento de los principios de separación de poderes, de independencia judicial y de eficiencia–. En otros términos, si ese Estatuto también rige a los servidores judiciales, ¿cuál es la relación de este con el Estatuto del Servidor Judicial y otros cuerpos normativos? Y si esta norma deberá ser aplicada por la DGSC, ¿cuál es la relación de esta con los órganos competentes del Poder Judicial en la materia? Sobre esto último, es preciso tener presente que tales órganos se encuentran investidos de autoridad y competencias debido a la existencia de diversos cuerpos normativos: la LOPJ, la Ley de Salarios del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del OIJ y la Ley de Carrera Judicial.

De manera que llevan razón los consultantes al afirmar que con esa modificación al Estatuto de Servicio Civil se estarían incorporando las relaciones de empleo del Poder Judicial a las potestades de dirección y jerarquía de la DGSC.

Además, cabría entender que con esa nueva redacción dicho art. 1 del Estatuto de Servicio Civil estaría derogando el Estatuto de Servicio Judicial y, en lo conducente, dichos cuerpos normativos.

Si fuera así, y nada da pie para entender lo contrario, pues habla claramente de "todos los servidores públicos", se estaría lesionando gravemente la independencia del Poder Judicial. Esa, como se sabe, conlleva la potestad de autogobierno y administración, también en lo que a la gestión de su personal se refiere. Como se recordará, en la opinión n.°2021-017098 la Sala Constitucional indicó que la norma podría ser constitucional siempre que se interprete que no afecta el Estatuto de Servicio Judicial. Era de esperar que en esta segunda versión del proyecto eso quedara expresamente señalado. Por el contrario, se omite toda referencia al respecto, lo que supone una confusión de grandísimas implicaciones. Es decir, en lugar de reconocer llanamente las competencias de la Corte Suprema de Justicia en esta materia –a tenor de lo que la Sala señaló–, se deja incólume una norma que al no excluir expresamente a los servidores judiciales pone a estos al arbitrio de lo que indique la

DGSC y no a lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia y los demás órganos competentes del Poder Judicial.

Por lo anterior, no queda sino resguardar el principio de separación de poderes y otros mencionados, y entender que esta norma aún no promulgada debe ser ajustada. De lo contrario el margen de interpretación se tornará en un grave y muy probable riesgo, más bien, en amenaza cierta de infracción constitucional y un escollo para la eficiencia que, por cierto, rige también a la Administración Pública. La infracción provendrá al dilucidar con dos normas antagónicas las competencias de la DGSC y los órganos hasta ahora competentes dentro del Poder Judicial. Incluso en el supuesto caso de que se entienda que "todos los servidores públicos" son aquellos que no realicen la función exclusiva y excluyente del Poder Judicial, lo cierto es que eso no se aclara. Por lo demás, en atención a lo que se ha afirmado sobre aspectos generales, que quedaron consignado (*supra* considerando VII.A.2.b), tampoco entenderíamos que ello bastaría para que se considerara que este art. 1 del Estatuto de Servicio Civil (49 del proyecto) es constitucional, porque la independencia judicial es una cualidad orgánica. Por eso, estimamos que la actual redacción de dicho artículo viola los arts. 152, 154 y 156 de la Constitución Política.

Esa ausencia de precisión también se refleja en lo dispuesto en el art 9 del proyecto de ley que autoriza a dicha Dirección a dictar estándares que luego deben ser cumplidos por la oficina de Gestión Humana del Poder Judicial, en lo relativo a los concursos internos y externos para la selección del personal de cada uno de los puestos del Poder Judicial. Nada más peligroso que autorizar –a través de este peligroso portillo– que dicha dependencia disponga la forma en que se debe seleccionar el personal del Poder Judicial. Si bien es una dependencia teóricamente técnica, su director es de nombramiento del Presidente de la República y los miembros del Tribunal de Servicio Civil son de nombramiento del Consejo de Gobierno según lo dispuesto en los arts. 8 y 10 del Estatuto de Servicio Civil.

Por lo tanto, en los términos examinados, consideramos que los arts. 49 inciso b) y 9 inciso b) son inconstitucionales

b.- Artículo 6

i) Normativa sometida a consulta

El artículo consultado dispone textualmente lo siguiente:

*"**Art. 6- Creación del Sistema General de Empleo Público***

La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente:

a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).

b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley.

c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento.

d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.

e) Las directrices y resoluciones

ii) Aspectos consultados

Se cuestiona que el numeral en cuestión permite una pérdida parcial de la competencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia en materia de gobierno del Poder Judicial y abre la posibilidad de regular lo atinente a dicho Poder mediante actos administrativos con infracción del principio de reserva de ley prevista en la Constitución Política. La Corte Suprema de Justicia advierte que el proyecto, en su contenido, obvia la existencia y competencias propias de la Corte Suprema de Justicia,

como órgano de gobierno del Poder Judicial y establece, por el contrario, una relación directa entre MIDEPLAN y la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial para determinadas personas servidoras. El proyecto señala una relación directa de rectoría de MIDEPLAN con los órganos encargados de recursos humanos de los destinatarios de la ley, incluyendo el Poder Judicial. Según su criterio, eso implica vaciar parcialmente de contenido las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia en materia de gestión del empleo de los servidores judiciales y consecuentemente de las normas de la LOPJ que así disponen competencias para dicho órgano colegiado. Lo anterior, especialmente en los casos de las personas servidoras judiciales que, por sus labores, no están excluidas de los alcances de esta propuesta normativa y respecto de las cuales el Poder Judicial perdería competencias constitucionales de gobierno en favor del MIDEPLAN. Considera que las normas que implican una incorporación del Poder Judicial al proyecto de ley afectan el principio constitucional de separación de poderes, por obviar la reserva de ley en materia de su gobierno, al dar competencias al MIDEPLAN para que emita disposiciones de manera directa a la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, sin tomar en cuenta los respectivos órganos de gobierno.

iii) Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Se debe advertir que, en atención a lo señalado por la mayoría en la opinión consultiva de esta Sala, el expediente legislativo en cuestión fue conocido en el Plenario y remitido a la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad, órgano legislativo que –como se describió *supra*– recomendó al Plenario Legislativo acoger las consideraciones de la Sala en la opinión consultiva n.°2021-17098 y adoptar un texto que modificó los artículos que fueron valorados como inconstitucionales por parte de este Tribunal en su función consultiva.

Para no citar en toda su amplitud el informe afirmativo de mayoría de la Comisión, se transcribe, en lo conducente, lo relativo a las modificaciones realizadas al art. 6 del proyecto –que se refiere a la creación del Sistema General de Empleo Público– que se van reiterando en varios numerales del proyecto de ley. En lo particular, el informe señala lo siguiente:

> *"Bajo esta tesis, los integrantes de esta instancia legislativa que suscribimos el presente informe recomendamos adoptar la salvaguarda sugerida en el texto de la resolución, para que de forma clara y precisa, se subsanen los vicios de*

inconstitucionalidad, para ello se propone modificar el primer párrafo del artículo 6 Creación del Sistema General de Empleo Público, contenido en el Capítulo II Gobernanza del Empleo Público, adicionando una frase final, el cual se leerá: (…) "Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución. (…)

De manera que, con la redacción propuesta, se incorpora una salvaguarda en favor del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, por lo que quedaría excluido de la rectoría de Mideplán (Poder Ejecutivo), observando rigurosamente los principios de separación de poderes y que no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan, así desarrollado en el voto No. 2021-17098.

Esta redacción se trabajó a partir de los conceptos expresados en el voto y el reconocimiento que hace la resolución de que dentro de cada poder existan dos regímenes: los que están sometidos a la rectoría y los que no. De manera que aquellos funcionarios que no ejercen una labor que esté directamente vinculada con las competencias exclusivas y excluyentes, funciones administrativas básicas, auxiliares que sí podrían -sin agravio a la Carta Magna- estar sometidos a la rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo del Mideplán.

Esta salvaguarda se repite en varias normas del texto sustitutivo adjunto, en los artículos que la Sala Constitucional analizó en el voto No. 2021-17098". (Lo subrayado corresponde al original).

Ese texto y esas recomendaciones posteriormente fueron acogidas por el Plenario Legislativo, dándole primer debate al texto que fue sugerido y aprobado por parte de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad.

Al respecto, esta minoría debe advertir –como ya se indicó *supra*– que en la anterior opinión consultiva dejamos de manifiesto nuestro criterio en relación con la inconstitucionalidad de la línea general planteada por la mayoría. La magistrada Garro Vargas señaló que, desde su perspectiva, resulta inconstitucional esa artificiosa

distinción para autorizar la rectoría del MIDEPLAN sobre un grupo de servidores públicos respecto de los cuales los jerarcas estimen que no realicen una labor exclusiva y excluyente de ese propio Poder de la República:

> *"A la luz de lo anterior, tengo mis serias reservas sobre la propuesta de dicho considerando. Incluso si se dijera que, en principio, cada poder o institución sí podría tener la facultad de definir cuáles funcionarios ejercen una labor denominada "indispensable",* ***lo que se torna inconstitucional es que esa distinción se realice con el propósito de traspasar ese sector de servidores públicos a la sujeción de otro poder de la república, pues ello implicaría romper el modelo republicano diseñado por la Constitución Política****. Aceptar dicha propuesta supondría entender que sólo el Poder Ejecutivo ejerce verdadera función administrativa y que eso daría pie a que los otros poderes, al menos en materia de empleo público, puedan –o quizá deban– abdicar de la administración (de su gobierno e, incluso, de su regulación).*
>
> *Entonces, no corresponde que esta distinción vacíe de contenido la eficacia misma de la independencia de los poderes y de las autonomías reconocidas constitucionalmente. Por eso, si el legislador hiciera esa distinción irrespetaría esas características orgánicas, por lo que resultaría inconstitucional. Otorgarle esa facultad de distinción al propio Mideplan resulta, también desde el punto de vista constitucional, absolutamente inadmisible. Sin embargo, aunque no es inconstitucional en sí misma dar legalmente a los jerarcas de los propios poderes –o a las instituciones dotadas de autonomía de gobierno–* ***la facultad de distinguir los servidores que sí realizan funciones que inciden en las propias competencias exclusivas y excluyentes, de aquellos que supuestamente no las realizan, lo cierto es que tal facultad tampoco sana de raíz las infracciones constitucionales del proyecto de ley sometido a consulta, sobre todo, si tal distinción tiene como objetivo autorizar la rectoría del Mideplan sobre estos últimos funcionarios****".* (Lo destacado no corresponde al original).

Mientras que la magistrada Picado Brenes, en lo conducente, realizó las siguientes consideraciones:

> *"Respecto de cualesquiera de las competencias de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades del Estado, de la CCSS y de las municipalidades, opera un ámbito de exclusión para el Poder Legislativo y para el Poder Ejecutivo. No comparto la tesis de la mayoría de dividir las competencias*

> *de un Poder de la República entre competencias exclusivas y competencias no exclusivas, como si solo se pudiera hablar del principio de separación de poderes en las primeras y no en las segundas. Claramente, en cualesquiera de las competencias asignadas a un Poder de la República, ningún otro puede intervenir. Considero que esas divisiones ponen en peligro los fundamentos de un Estado de Derecho, de considerar que, en las denominadas "competencias no exclusivas ni excluyentes" entonces sí puede haber interferencia de un Poder sobre otro. Nada más peligroso y alejado de lo que debe considerarse como el principio de separación de poderes. En este sentido, proceder a diseccionar, desmembrar, dividir o diferenciar los servicios que presta cada Poder de la República entre: servicios exclusivos y excluyentes, y servicios administrativos auxiliares, para permitir la injerencia de Poderes en estos últimos, es una distorsión odiosa a los fundamentos más básicos de nuestro Estado de Derecho. Sería tanto como admitir que, no se admite que un Poder pueda ingresar "todo su brazo" sobre otro Poder, pero si se admite el ingreso de "una mano de ese brazo", que en este caso sería justamente esos servicios administrativos auxiliares. Injerencia es injerencia, mucha o poca, pero finalmente es injerencia".*

Adicionalmente, dejamos plasmadas nuestras expresas disconformidades con la anterior versión del art. 6 del proyecto de ley al considerar inconstitucional, por nuestras propias razones, el establecimiento de una rectoría y gobernanza del Sistema General de Empleo Público a cargo del MIDEPLAN y contemplar en dicho sistema la inclusión de la oficina de recursos humanos del Poder Judicial, obviando el principio de separación de poderes y desconociendo de todo el sistema de gestión del talento humano que ha creado a tales efectos el Poder Judicial.

En el caso concreto no corresponde exclusivamente reiterar dichas consideraciones dado que el numeral bajo análisis sufrió modificaciones al incluir la denominada "salvaguarda", que consiste en excluir de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial. En virtud de la modificación introducida en el proyecto de ley sometido a consulta, y en atención a las dudas de constitucionalidad formuladas por la Corte Suprema de Justicia, se hace necesario realizar unas reflexiones adicionales que resultan trasversalmente aplicables a todos los artículos consultados y en los que se haya introducido el párrafo en mención.

Sobre la salvaguarda o coletilla: En primer lugar, corresponde hacer ver que esa distinción en el universo de los servidores judiciales, entre los que realizan funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial y los que no, es de origen meramente pretoriano, que no tiene ningún apoyo o fundamento constitucional. En efecto, se originó en la opinión que la mayoría de esta Sala vertió en la opinión consultiva n.°2021-017098. Dicha distinción no correspondía ser introducida por esa mayoría, pues no era una posibilidad prevista en la norma. De ese modo, la mayoría de esta Sala se arrogó competencias que no le corresponden y en el ejercicio de estas estableció una distinción inconstitucional para buscar un fin inconstitucional y exigió al legislador adoptarla como condición de constitucionalidad del proyecto. El legislador a su vez, al acatar dócilmente lo dicho por la mayoría, pretende otorgar con esa "salvaguarda" (que se basa en la mencionada distinción) unas competencias a los jerarcas que son inconstitucionales. Explicaremos de inmediato lo que en estos últimos renglones hemos dicho de manera sucinta.

Debe recordarse que cuando a esta Sala se le somete a su conocimiento un proyecto de ley para que sobre este evacúe una consulta, debe –tal como la ley y su jurisprudencia ininterrumpida lo señalan– referirse a lo consultado y siempre que esté debidamente sustentado, pero no le compete emitir sugerencias ni crear *ex novo* disposiciones del proyecto bajo examen con la pretensión de adecuar dicho proyecto al Derecho de la Constitución.

Esa creación *ex novo* era inconstitucional, pues como ya se ha señalado:

> "***lo que se torna inconstitucional es que esa distinción se realice con el propósito de traspasar ese sector de servidores públicos a la sujeción de otro poder de la república, pues ello implicaría romper el modelo republicano diseñado por la Constitución Política*** (voto salvado de Magistrada Garro sobre considerando general del dictamen n.°2021-17098). (Lo destacado no es del original).

El hecho de que el legislador haya introducido en el nuevo texto esa distinción con miras a concederle a los jerarcas de los respectivos poderes e instituciones esas competencias para que decidan quiénes estarían sujetos a la rectoría de MIDEPLAN, es decir, haya introducido esa "salvaguarda", le agrega una inconstitucionalidad adicional, que atraviesa y lesiona todo el proyecto. Aquí la inconstitucionalidad está en dejar en manos del Poder Judicial la posibilidad de no respetar su propia independencia orgánica, pues

algunos de sus funcionarios estarían sometidos a un régimen que lesiona la independencia de poderes.

Entonces, la nueva inconstitucionalidad radica en el hecho de poner en manos de los jerarcas decisiones que la propia Constitución no quiso que estuviera en manos de nadie: si son servidores del Poder Judicial, son servidores del Poder Judicial en todo lo relativo a su funcionamiento. Por lo demás, no es difícil vislumbrar que esas decisiones, que conllevan realizar la distinción de tipos de servidores, no estarán exentas de presiones políticas internas y que podrían ser el caldo de cultivo de constantes conflictos que el Constituyente sabiamente quiso evitar. Tampoco es difícil prever que otra consecuencia podría ser que *de facto* se deje sin efecto esta nueva ley, a través de decisiones y disposiciones administrativas en las que las exclusiones sean la regla y no la excepción. Téngase en cuenta que, de conformidad con la exposición de motivos de este proyecto de ley, el propósito original del legislador era –a partir de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Contraloría General de la República (CGR)– "encaminar el servicio público hacia **un ordenamiento jurídico más homogéneo entre sí, dirigido a disminuir las distorsiones generadas por la fragmentación, en un contexto de eficacia y eficiencia**" (lo destacado no corresponde al original). No obstante, la actual versión del proyecto desconoce este fin último, pues, mediante esta salvaguarda, lejos de unificar o establecer principios generales en materia de empleo público, autoriza en manos de jerarcas –transitorios y falibles por definición– las distinciones entre servidores que sí estarían sometidos a esta normativa y aquellos que no, provocando en último término mayores distorsiones que las que se procuraba evitar o corregir a través de esta iniciativa parlamentaria. Esa coletilla o salvaguarda crea un riesgo cierto de que al final solo una exigua minoría, cuando la haya, quede supeditada a MIDEPLAN. Por eso, la coletilla es la herida de muerte de este proyecto, no sólo porque aquella es inconstitucional sino porque contradice de raíz el fin mismo de este. Es un proyecto que, para efectos de su eficiencia o el logro de su fin primordial, según la exposición de motivos, nace con una debilidad letal. Llegados a este punto, cabe afirmar que lesiona el principio de razonabilidad. Tal afirmación se hace a sabiendas del gravísimo estado de las finanzas públicas y el loable fin propuesto originalmente.

Adviértase, por lo demás, que casuísticamente se va a resolver sobre la diferenciación de cada funcionariado y eso podría variar año con año, mes a mes o gobierno a gobierno. Nada lo impide porque no hay mayores advertencias o regulaciones al respecto, plazos, condiciones, etc. Y esas gravísimas omisiones, seguramente, las pretenderá llenar nada

menos que el mismísimo Poder Ejecutivo, mediante el reglamento. Lo dicho se afirma en el contexto de esa consulta del Poder Judicial, pero es válido para todos los poderes e instituciones mencionadas en la salvaguarda. Así, nótese, por ejemplo, que en el caso del Poder Legislativo tal distinción la deberá realizar el Directorio de la Asamblea, es decir, un órgano entera e intrínsecamente vinculado al ámbito político electoral que varía cada año.

Sobre la utilidad de la norma y el principio de razonabilidad: Se hace preciso señalar que un problema "económico" financiero o hacendario que se pretendía remediar a través de la reducción de las distorsiones salariales en el empleo público, ahora se intenta resolver entregando lo más caro y valioso de nuestro Estado democrático de Derecho: el principio de separación e independencia de poderes.

Si existe una urgente necesidad de remediar los problemas hacendarios, no debe olvidarse que el Constituyente otorgó al Parlamento su específica función de legislador presupuestario. Este es el llamado a aprobar (respetando los límites constitucionales) las partidas destinadas a los poderes y a las diversas instituciones, con el fin de que la austeridad y la cordura imperen y se adecúen a la realidad económica y fiscal del país.

Desde nuestra perspectiva no se va a lograr ni la pretendida "unificación del régimen de empleo público" ni, por eso mismo, se va a controlar la disparidad salarial, por cuanto se admite que sean los jerarcas los que definan cuáles servidores sí estarían sometidos a la rectoría del MIDEPLAN y cuáles quedan excluidos. Además, la ejecución de dicha salvaguarda se hace en infracción del principio de independencia y de separación de funciones, pues las autoridades del Poder Ejecutivo tendrán injerencia sobre una parte (aunque sea exigua) del personal del Poder Judicial.

En todo caso, estimamos que la salvaguarda introducida no es suficiente para garantizar la independencia del Poder Judicial en la materia, pues igualmente va a existir una rectoría a cargo del MIDEPLAN respecto del departamento de Gestión Humana de dicho poder y, respecto de un grupo de servidores se desconocerán las competencias de los órganos de gobierno y la potestad de dirección del propio Poder Judicial.

En la anterior opinión consultiva, la magistrada Garro Vargas se refirió concretamente en lo atinente a la inconstitucionalidad del art. 6, realizando las siguientes consideraciones:

"Razones diferentes de la magistrada Garro Vargas en relación con la inconstitucionalidad del artículo 6 inciso b) en cuanto somete al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones a la rectoría del sistema general de empleo público a cargo del Mideplán.

Al igual que lo señalado por la mayoría, pero con mis propias consideraciones, estimo que el art. 6 inciso b) del proyecto de ley es inconstitucional en cuanto establece la rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo del Mideplan y contempla en dicho sistema la inclusión de las oficinas de recursos humanos del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones. ***Es decir, bajo la óptica de este numeral, esas oficinas quedarían sometidas a la rectoría del Mideplan y no de sus respectivos órganos de gobierno. El establecimiento de esta rectoría, que despoja a dichos poderes de la potestad de dirección y fiscalización respecto de sus oficinas de recursos humanos, es inconstitucional por vaciar de contenido el principio de separación de poderes. Dicho numeral debe examinarse inexorablemente en conjunto con lo dispuesto en el art. 9 párrafo 2° del proyecto de ley que establece justamente que las oficinas de recursos humanos deberán 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 el Mideplan remita a la respectiva institución.***

*Es preciso destacar que, según la propia Constitución Política, el órgano de gobierno del Poder Judicial es la Corte Suprema de Justicia y el art. 156 señala expresamente que "de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial", por lo que es inconstitucional establecer un Sistema General de Empleo Público, cuya rectoría está en manos de una cartera ministerial del Poder Ejecutivo —Mideplan—, trasladando a las oficinas de gestión del recurso humano a ese sistema bajo el conjunto de normas administrativas, directrices y resoluciones del propio Mideplan (ver art. 6 incisos d) y e)), desconociendo abiertamente lo estatuido en la norma constitucional que ordena que los funcionarios y empleados del ramo judicial dependen de la Corte Suprema de Justicia.Se observa que la Corte Suprema o, en su caso, los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, desaparecen de la ecuación relativa a la administración del personal que realiza actividades intrínsecamente esenciales al órgano****, pero***

> ***también de todo el personal administrativo de apoyo que es necesario para llevar adelante las respectivas funciones encomendadas".*** (Lo destacado no corresponde al original).

Esas consideraciones, pese a la salvaguarda introducida, siguen siendo aplicables al caso sometido a consulta, por cuanto el diseño establecido en la norma consultada es igualmente inconstitucional, por permitir que la oficina de recursos humanos del Poder Judicial pase a una subordinación del MIDEPLAN, lo que conlleva a admitir la injerencia de instancias externas respecto de la independencia de dicho poder. Además, nótese que la Corte Suprema de Justicia, y los Magistrados de ese órgano, ven mutiladas sus funciones como jerarcas respecto a un grupo de servidores que serán traspasados a una rectoría de una instancia del Poder Ejecutivo.

En consecuencia, evacuamos la consulta en el sentido de que el art. 6 del proyecto Ley Marco de Empleo Público es inconstitucional.

c.- Artículos 7 incisos a), c) y l); 9 y 24

i) Normativa sometida a consulta

Los artículos consultados disponen textualmente lo siguiente:

> ***Art. 7- Competencias del Mideplán***
>
> *Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes:*
>
> *a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, los programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.*
>
> *(…)*

c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

l) 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. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución. (…)

Art. 9- Funciones de las administraciones activas

a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública.

Asimismo, aplicarán y ejecutarán 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 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a las

relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto.

c) Las oficinas de gestión institucional de recursos humanos, de ministerios e instituciones u órganos adscritos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil son dependencias técnicas de la Dirección General de Servicio Civil que, para todos los efectos, deberá coordinar la elaboración de las pruebas de reclutamiento y selección de personal con tales oficinas y desempeñar sus funciones de asesoramiento, capacitación y acompañamiento técnico.

Art. 24- Capacitación de la alta dirección pública

El personal de la alta dirección pública deberá recibir capacitación formal diferenciada, en caso de que lo requiera, para reforzar las competencias y los conocimientos técnicos que aseguren el buen ejercicio de la labor. También, deberán recibir capacitación en los temas actuales de innovación y desarrollo que el país requiera, de acuerdo con las tendencias globales de competitividad, para

garantizar la modernización de la gestión pública, ajustándola a las prácticas más recientes.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), según lo permitido por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, emitirá disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos para la capacitación de la alta dirección pública, para lo cual coordinará lo correspondiente con las escuelas, los centros e institutos de capacitación, formación y desarrollo profesional, o bien, con las unidades de recursos humanos de las entidades y órganos incluidos en el artículo 2 de la presente ley, según los requerimientos y las especificidades de cada dependencia pública.

En el caso de las entidades y los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil, el Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecades) será responsable de potenciar las competencias de la alta dirección pública en el ejercicio de sus funciones con el objetivo de generar valor público, de conformidad con los lineamientos emitidos por Mideplán para tal efecto, a excepción del sector docente, donde esta responsabilidad será competencia del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS)".

ii) Aspectos consultados

En relación con el art. 7 y concretamente el inciso f) se cuestiona que el MIDEPLAN mantiene la competencia de emitir los lineamientos para la evaluación del desempeño; lo anterior, pese a que la Sala Constitucional dejó a reserva de cada Poder la definición de su evaluación del desempeño para todo su funcionariado. Entonces, el proyecto de ley mantiene esa competencia en MIDEPLAN para determinados servidores.

Sobre el art. 9 se cuestiona que se mantiene una relación de dirección parcial entre MIDEPLAN y las unidades de recursos humanos de los entes y órganos destinatarios del proyecto de ley, obviando los órganos de gobierno y dirección de los Poderes y entes públicos respectivos. Consecuentemente, el proyecto en su contenido soslaya la existencia y competencias propias de la Corte Suprema de Justicia, como órgano de gobierno del Poder Judicial. Establece, por el contrario, una relación directa entre MIDEPLAN y la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, para determinadas personas servidoras.

Respecto del art. 24 se cuestiona que el MIDEPLAN tendrá competencias para imponer disposiciones de carácter general para la capacitación de todas las personas servidoras del Poder Judicial, sin excepción, imponiéndose a lo que establezca la Dirección de Gestión Humana o la Escuela Judicial. Todo esto, incluso, respecto de la denominada alta dirección pública.

iii) Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Se acusa, en general, que tales normas provocan un desplazamiento parcial de competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia hacia el MIDEPLAN y se establece una relación intersubjetiva de dirección entre tal ministerio y la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial. Se cuestiona, además, que tal normativa divide al Poder Judicial, para efectos de empleo público, en varios tipos de servidores públicos, dejando un grupo de estos bajo la dirección y control directo del MIDEPLAN. Se argumenta que lo anterior implica una afectación a la independencia del Poder Judicial.

En atención a tales de dudas de constitucionalidad, no puede obviar esta minoría que la consulta formulada hace referencia a un tema que ya fue objeto de análisis por parte de esta Sala, al evacuar la consulta legislativa de constitucionalidad planteada previamente respecto de este mismo proyecto de ley, mediante opinión consultiva n.°2021-017098. Incluso las normas consultadas en esta segunda ocasión han sido reformadas o modificadas justamente en atención a lo resuelto por esta Sala en tal oportunidad. Justamente, en concordancia con lo previamente resuelto pretorianamente por esta Sala, varias de las normas cuestionadas (arts. 6, 7, 9 y 32) excluyen expresamente de su ámbito de aplicación a los siguientes servidores públicos:

> "*…personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución*".

En el mismo sentido de lo dicho respecto del art. 6, las suscritas magistradas consideramos que la salvaguarda introducida en los arts. 7 y 9 no es suficiente para resguardar la independencia del Poder Judicial en la materia. Ya advertimos en la

anterior opinión consultiva que, desde nuestra perspectiva, resulta inconstitucional esa artificiosa distinción para autorizar la rectoría del MIDEPLAN sobre un grupo de servidores públicos respecto de los cuales los jerarcas estimen que no realicen una labor exclusiva y excluyente de ese propio Poder.

Asimismo, **al examinar la constitucionalidad del art. 7** se realizaron las siguientes consideraciones. En primer lugar, la magistrada Garro Vargas refirió lo siguiente:

> *"Razones adicionales de la magistrada de la magistrada Garro Vargas en relación con la inconstitucionalidad del artículo 7 por afectar la independencia del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones*
>
> *Respecto del art. 7 la mayoría de la Sala se limita a evacuar la consulta en relación con los incisos expresamente mencionados y justificados por los legisladores consultantes, a saber, los incisos d), g) y p) por afectar la independencia del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones.*
>
> *Sin embargo, al estimar como admisible la consulta de constitucionalidad planteada por la Corte Suprema de Justicia y en virtud de lo dispuesto en el art. 101 párrafo primero de la LJC, no me veo limitada a pronunciarme exclusivamente sobre los incisos citados, sino en relación con la generalidad del art. 7 consultado. Por lo tanto, tal y como lo hace la mayoría de la Sala respecto a otras instituciones,* ***considero que el art. 7 es inconstitucional en relación con aquellas disposiciones que someten al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones a la potestad de dirección y reglamentación por parte del Mideplan, obviando toda relación con la Corte Suprema de Justicia o el pleno de los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, órganos de los cuales dependen los funcionarios y empleados del ramo judicial y electoral, respectivamente****.*
>
> *Ya he expresado que considero que es inconstitucional la rectoría sobre el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones que se busca en manos del Poder Ejecutivo. En el art. 7 quedan de manifiesto todas las competencias que se pretenden conferir a este órgano en su condición de rector, por ejemplo: en el inciso a) la competencia de establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público; en el inciso c) la competencia de "emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público", lo que se*

complementa con lo dispuesto en el inciso d) que prevé la competencia de "asesorar a las entidades y los órganos incluidos, bajo el ámbito de cobertura de la presente ley, para la correcta implementación de las políticas públicas, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que se emitan en el marco de la rectoría política en empleo público"; en el inciso g) se dice que le corresponde al Mideplan "emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño" y en el inciso l) según el cual le compete "coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública". Todo lo anterior evidencia que tanto Poder Judicial como el Tribunal Supremo de Elecciones quedan sujetos a la potestad de dirección y reglamentación del Mideplan. Asimismo, pese a la independencia que tienen dichos poderes para regular lo concerniente a su salario, se dispone en el inciso m) que le corresponde a esta cartera ministerial del Poder Ejecutivo establecer "un sistema único y unificado de remuneración de la función pública", definiendo en consecuencia un sistema único de salarios a las personas que ejercen la judicatura y la función electoral, sometiéndolas a decisiones del Poder Ejecutivo que, como expliqué anteriormente, considero que es un mecanismo peligroso que mina la estabilidad del funcionamiento de las instituciones, que son el cimiento de la democracia costarricense. Por lo demás, como he dicho, no objeto que mediante una ley se establezcan normas generales sobre salarios y otras condiciones de los servidores públicos, que vinculen a todos los poderes". (Lo resaltado no corresponde al original).

Por su parte, la magistrada Picado Brenes advirtió lo siguiente:

"Según se ha venido señalando, tanto el Poder Judicial como el Tribunal Supremo de Elecciones, gozan de independencia, constitucionalmente otorgada, para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de sus fines. En atención al principio constitucional de separación de poderes, es bien sabido que ningún otro Poder de la República, puede interferir en las competencias del otro; en consecuencia, el Poder Ejecutivo a través del Mideplán, no podría imponer ni al Poder Judicial ni al Tribunal Supremo de Elecciones, ninguna de las potestades que se le confiere a ese órgano en el artículo 7 del proyecto de Ley Marco de Empleo Público. Obsérvese que ese numeral establece, como competencias del Mideplán, las siguientes:

a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público,

b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales en materia de empleo público.

c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público.

d) Asesorar a las entidades y los órganos incluidos, bajo el ámbito de cobertura, para la correcta implementación de las políticas públicas, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que se emitan en el marco de la rectoría política en empleo público.

e) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.

f) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura.

g) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño.

h) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público.

i) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público.

j) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos.

k) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público,

l) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la

instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública.

m) Establecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública

n) 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.

o) Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este.

p) Analizar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de evaluación, a efectos de determinar si estos cumplen o no su cometido.

q) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad.

A partir de la lectura anterior, es más que evidente que, en materia de empleo público y en los términos en que está redactado ese numeral 7, el Mideplán tendrá la competencia y potestad para establecer todo lo que estime pertinente, por encima de cualquier jerarquía o Poder de la República. En el caso concreto, la pretensión de aplicar ese numeral a lo interno del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, implicaría vulnerar el Derecho de la Constitución y, específicamente, el principio de separación de poderes pues el Poder Ejecutivo no puede ordenar la actividad de aquéllos en materia de empleo público ni mucho menos establecerles metas u objetivos en los términos en que lo hace ese artículo 7 de cita. En ese sentido, y como ya lo he venido sosteniendo, no sería válido que el Mideplán indique al Poder Judicial o al Tribunal Supremo de Elecciones cuál sería la correcta implementación de las disposiciones que emita ese órgano del Poder Ejecutivo en materia de empleo público (inciso d), tampoco que dicte lineamientos

para la evaluación del desempeño de empleados del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones (inciso g), ni mucho menos que Mideplán evalúe lo relativo al empleo en cuanto a eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad en relación con los servidores del Poder Judicial o del Tribunal Supremo de Elecciones. Todas esas competencias y atribuciones, son propias del Tribunal Supremo de Elecciones y del Poder Judicial, consustanciales a cada uno de ellos y, por tal razón, sería inconstitucional cualquier injerencia que pretendiera tener el Mideplán en la gestión del talento humano de ambos, al amparo de lo establecido en el artículo 7 del proyecto de Ley Marco de Empleo Público".

En consecuencia, consideramos que efectivamente el art. 7 incisos a), c) y l) son inconstitucionales, por cuanto autorizan al MIDEPLAN a establecer políticas públicas en materia de empleo público, emitir disposiciones de alcance general y establecer el sistema de remuneración respecto de un grupo de servidores del Poder Judicial en abierta infracción al principio de independencia de poderes.

En lo **relativo al art. 9** debemos reiterar nuestra tesis ya señalada en la opinión consultiva anterior en la que se advirtió la inconstitucionalidad de dicho numeral bajo las siguientes consideraciones:

"Tal como se observa, el artículo 9 consultado establece ciertas funciones para todas las oficinas, departamentos, áreas, direcciones o las unidades de recursos humanos, de todas las instituciones incluidas en el proyecto, en cuenta, para el Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial. Así entonces, en lo que se refiere propiamente a la consulta realizada en cuanto al Poder Judicial, el segundo párrafo del inciso a) le impone al Departamento de Gestión Humana de dicho Poder de la República que aplique y ejecute 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 Mideplán le remita. Lo cual, implicaría que un órgano del Poder Ejecutivo, como lo es Mideplán, le imponga al Poder Judicial la aplicación y ejecución de sus disposiciones, directrices y reglamentos, y en materias que son de resorte exclusivo del Poder Judicial 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 el Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial una violación al principio de separación de

poderes y a la independencia judicial, conforme los alcances que la jurisprudencia constitucional le ha dado a tales principios básicos de nuestra democracia. Recuérdese que, el principio de división de poderes, o como se le conoce más recientemente, principio de separación de funciones, está consagrado en el artículo 9 de la Constitución Política y se erige en "uno de los pilares fundamentales del Estado Democrático, en tanto establece un sistema de frenos y contrapesos que garantiza el respeto de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de los habitantes del país." (sentencia n°2006-013708). Haciendo posible que cada Poder del Estado pueda ejercer su función con independencia de los otros (sentencia n°6829-1993), y no solo como un principio de aplicación interna para el buen funcionamiento del Estado de Derecho, sino además, porque el principio de independencia judicial, en su dimensión externa, asegura un conjunto de garantías que pretenden evitar que una Corte sea controlada por otros órganos gubernamentales, es la ausencia de presiones o influencias externas que hagan vulnerable a la institución, como resultado de amenazas a la disponibilidad de recursos que le permitan desarrollar su labor con autonomía, a la estabilidad laboral y las posibilidades de ascenso de sus funcionarios, a su integridad y patrimonio, y a sus capacidades de infraestructura para atender las demandas ciudadanas. Por otro lado, en su dimensión interna, la independencia judicial es más que una garantía para los jueces, pues constituye también "una garantía para los particulares (partes del proceso), en el sentido de que sus casos se decidirán con apego estricto a la Constitución y las leyes" (sentencia n°5795-1998), "estamos ante el derecho de los ciudadanos a contar con jueces independientes" (sentencia n°2001-006632). La independencia del Poder Judicial se traduce, en materia económica y por la inamovilidad de su personal, así como, en lo funcional, por la posibilidad real de tomar sus decisiones de acuerdo con criterios propios y no como resultado de presiones procedentes de determinados grupos, instituciones o personas (ver sentencia n°2000-005493). Así está plenamente justificado que en el caso específico del Poder Judicial tenga una regulación especial, separada y diferenciada, aunque sujeta a los principios constitucionales fundamentales que prevén los artículos 191 y 192 (ver sentencia n°1991-550), pero no bajo las disposiciones generales, directrices y reglamentos de un órgano de otro Poder de la República, como lo pretendía esta norma del proyecto consultada. Pues, la normativa especial que regula al Poder Judicial "impide una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias." (sentencia n°2018-019511). Ello por cuanto, "…el Régimen del Empleo Público, es posible concluir que el órgano estatal competente en esta materia es

cada poder de la República, dado que son estos- Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones- los más capacitados para determinar sus necesidades y conocer sus particularidades condiciones." (sentencia n°03575-1996). Siendo "las atribuciones constitucionales de ordenar, planificar o programar por ejemplo la función administrativa de manejo de personal" (sentencia n°2017-009551), una parte esencial de la función administrativa del Poder Judicial que coadyuva al efectivo ejercicio de su función judicial, pues "tanto las funciones legislativas como las judiciales requieren de una estructura administrativa de apoyo para la consecución de su función esencial o primaria, como lo es la función administrativa que le ayuda a canalizar toda su actividad; la que, lógicamente, alcanza al recurso humano o del personal de los Poderes de la República, entretanto, detrás de la función fundamental está la administrativa del personal, agentes y servidores (as) públicos (as), etc." (sentencia n°2017-009551). Finalmente nótese que, en la sentencia n°2018-019511, en que se conoció de la consulta legislativa respecto del proyecto de "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Publicas" (expediente legislativo nro. 20.580), esta Sala concluyó -luego de realizar una labor interpretativa respecto del contenido del proyecto- que, en concreto, lo previsto en los numerales 46, 47 y 49, atinentes a la "rectoría de la materia empleo público de Mideplán" y "la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil", no aplicaban para el Poder Judicial. Interpretación que se hizo, tomando en consideración el principio de independencia del Poder Judicial. En este sentido, y conforme todo lo anterior, el párrafo segundo del inciso a) del artículo 9 es inconstitucional, respecto a su aplicación al Poder Judicial".

En el proyecto que ahora se somete a consulta se mantiene idéntica obligación para la oficina de Gestión Humana del Poder Judicial de aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general, directrices, reglamentos que emita el MIDEPLAN en lo relativo a la planificación, organización del trabajo, la gestión del empleo, del rendimiento, de la compensación y de las relaciones laborales respecto de los servidores que, en criterio de los jerarcas del Poder Judicial, no realicen una función exclusiva y excluyente relacionada con las competencias constitucionalmente asignadas. Eso implica, ni más ni menos, que ese grupo de servidores –basándose en esa distinción con efectos inconstitucionales– sí quedaría en relación directa con el MIDEPLAN, siendo obligación de la oficina de Gestión Humana del Poder Judicial atender los lineamientos y directrices que le imponga un órgano del Poder Ejecutivo. Se excluye así al órgano de

gobierno, por disposición constitucional, la Corte Plena, en lo que al manejo de su personal le corresponde.

En lo relativo al **art. 24** del proyecto de ley se debe advertir que anteriormente no fue consultado, pero incurre en el mismo vicio que los numerales previamente examinados, pues permite que MIDEPLAN emita disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos para la capacitación del personal de la alta dirección pública del Poder Judicial, siendo plausible, inclusive, que pueda interferir en las políticas de capacitación que para esos efectos establezcan los órganos de gobierno de este poder y que se ejecutan a través de la propia Escuela Judicial.

En conclusión, los numerales examinados son inconstitucionales al admitir que, respecto de un grupo de servidores del Poder Judicial, el MIDEPLAN pueda dictar lineamientos y disposiciones de carácter general que los vinculen, desconociéndose el órgano constitucional de gobierno del propio Poder Judicial y en infracción de los principios de independencia y separación de poderes.

d.- El artículo 7 inciso f)

i) Normativa sometida a consulta

Específicamente, el inciso f) cuestionado prevé lo siguiente:

> *"**Art. 7- Competencias del Mideplán***
>
> *Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes:*
>
> *(…)*
>
> *f) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con*

autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución".

ii) Aspectos consultados

En línea con lo anterior, pero de forma más específica, se consulta la constitucionalidad del art. 7 inciso f) del proyecto de ley. Concretamente, sobre la posibilidad de que el MIDEPLAN emita lineamientos generales, reglamentaciones y directrices a la Dirección de Gestión Humana, en lo que se refiere a la temática de la evaluación del desempeño. Se explica lo dicho en el dictamen n.°2021-17098 de la Sala Constitucional y se cuestiona que se mantiene en MIDEPLAN la competencia de emitir estos lineamientos en relación con parte de la población judicial, lesionando con lo anterior el principio de separación de poderes y la independencia judicial.

iii) Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para examinar este agravio se hace necesario citar la opinión consultiva n.°2021-017098 en la que este Tribunal, por unanimidad, advirtió lo siguiente:

> *"En lo que atañe a la evaluación del desempeño, queda reserva a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales. Quiere esto decir, que,* ***en lo tocante a este extremo, todo el funcionariado de cada poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto****".* (Lo destacado no corresponde al original).

Partiendo de dicha postura, respecto de la cual no hay motivos que justifiquen rectificarla, consideramos que el art. 7 inciso f) del proyecto de ley consultado es inconstitucional.

Entonces, lejos de garantizarse que todo lo relacionado con la evaluación del desempeño de los servidores judiciales esté en manos del gobierno judicial, se incluyó la salvaguarda o distinción aplicable –según la mayoría– para otros numerales, pero no para el específico tema de la evaluación del desempeño, que, en los términos del dictamen n.°2021-017098 realizado, todo el funcionariado debe ser evaluado por los propios jerarcas del Poder Judicial en la forma en que ellos así lo dispongan. Lo anterior

fue incluso advertido en el informe n.°AL-DEST- CONS- 002 -2021 del Departamento de Servicios Técnicos:

> *"**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: "**todo el funcionariado de cada Poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto**."* (Lo destacado no corresponde al original).

En conclusión, evacuamos la consulta institucional formulada en el sentido de que el art. 7 inciso f) del proyecto de ley es inconstitucional por lesionar el principio de separación de poderes o funciones en detrimento de la independencia judicial.

e.- Artículos 13, 32, 33 y 34

i) Normativa sometida a consulta

En concreto se cuestiona la constitucionalidad del art. 13 y los arts. 32, 33 y 34 que se citan como ejemplo de las "amplísimas potestades del MIDEPLAN sobre la posibilidad de llenar de contenido las familias". Dichas normas disponen en lo conducente lo siguiente:

> *"**Art. 13- Régimen general de empleo público***
>
> *Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:*
>
> *a) Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos.*

b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud.

c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.

d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV.

e) Personas docentes y académicas de la educación técnica.

f) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.

g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza.

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública. (…).

Art. 32- Grados dentro de las familias laborales

Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos Ios puestos dentro de la familia laboral.

Esta evaluación se realizará de acuerdo con una metodología de evaluación de puestos de trabajo.

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución.

Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración, cuya progresión, dentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

La progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional.

Art. 33- Clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa deberán desarrollar la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, respecto de las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

Los restantes puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo.

Las instituciones bajo la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) le enviarán las descripciones para los puestos de trabajo en el formato que este defina. Estas descripciones reflejarán los deberes realmente desempeñados. La descripción del puesto, certificada por cada entidad, se analizará con el propósito de evaluar el trabajo.

Una vez que cada trabajo haya sido descrito, analizado y evaluado, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) lo asignará a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia.

Art. 34- Columna salarial global

A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global para las instituciones bajo su ámbito de competencia. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje.

Los grados en cada una de las familias laborales se asignarán a uno o más puntos de remuneración en la columna salarial global. Los puntos de remuneración a los que se asigna cada grado se determinarán por referencia a:

a) La valoración de los factores del trabajo.

b) Las necesidades profesionales de cada familia laboral.

c) Empleos de referencia en cada familia laboral, de modo que haya igual salario por igual trabajo en todas las familias de empleo". (Lo resaltado no corresponde al original).

ii) Aspectos consultados

Se consulta la constitucionalidad del art. 13 del proyecto de ley, en tanto se considera que se deja la definición de contenido a los diferentes tipos de familia en que se dividiría el Poder Judicial a un mero acto administrativo de MIDEPLAN. Se cuestiona que la regulación de las familias de puestos de trabajo es muy pobre, por lo que se entiende que la misma se realizará mediante la potestad reglamentaria del MIDEPLAN, en detrimento del principio de reserva legal consagrado en el art. 154 de la Constitución Política. Estas amplias potestades se evidencian, según se alega, en lo dispuesto en los

arts. 32, 33 y 34 del proyecto de ley. Establece que el proyecto divide a las personas servidoras judiciales en diferentes familias, sin distinguir y respetar sus características propias y particularidades del puesto ni la necesidad de una tutela integral, armónica y sistémica de la relación de empleo del Poder Judicial que resguarde su independencia, dejándolas siempre sujetas al criterio e interpretación propia del MIDEPLAN. Cuestionan que la sustracción de competencias constitucionales a este órgano en favor de dicho ministerio para un determinado grupo de servidores tiene un efecto colateral e indirecto en la independencia de las personas juzgadoras, toda vez que podría significar a mediano plazo injerencia en el perfil, calificación, valoración, nombramiento, capacitación de personas servidoras que brindan servicios de apoyo directos o indirectos, técnicos y no técnicos, absolutamente necesarios para la realización de los procesos jurisdiccionales, su control y en la misma continuidad de la prestación de servicios a las personas usuarias de la administración de justicia.

Dicen que, consecuentemente, el proyecto lejos de dar seguridad jurídica en materia de relación de empleo de las personas servidoras judiciales, deja al arbitrio del jerarca de turno del MIDEPLAN la labor de llenar de contenido la regulación de cada una de las respectivas familias de puestos no contempladas en las excepciones introducidas a las normas.

iii) Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Antes de examinar el articulado en cuestión, es preciso señalar que este Tribunal, por variadas razones, pero por unanimidad, dictaminó la inconstitucionalidad del art. 13 del proyecto de ley, al considerarse, por mayoría, lo siguiente:

> *"En cuanto al inciso f) del artículo 13 es inconstitucional porque no excluye a los funcionarios que realizan funciones para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargos de alta dirección política. Además, no se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias*

constitucionales. Máxime que, de conformidad con ese mismo artículo, inciso a), todos esos funcionarios quedarían incluidos en una categoría del Estatuto de Servicio Civil, lo que afecta la independencia tanto del Poder Judicial como del Tribunal Supremo de Elecciones partiendo del hecho de que el gobierno judicial y electoral lo ejerce la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones de forma exclusiva y excluyente en lo que atañe a sus competencias constitucionales. Finalmente, 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".

Dicho numeral fue declarado inconstitucional no solo en relación con el Poder Judicial, sino también respecto al Tribunal Supremo de Elecciones, universidades públicas, CCSS y municipalidades. Por ello, al valorar la opinión consultiva n.°2021-017098, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, en su informe de mayoría, que fue finalmente avalado por el Plenario Legislativo, realizó las siguientes consideraciones que ilustran su posición y deben servir de insumo para la interpretación del numeral en cuestión:

"El Artículo 13 del Capítulo IV Organización del Trabajo, regula el régimen general de empleo público, reconociendo la intención de los proponentes de la iniciativa de que exista un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por familias de puestos, cuyas funciones se determinarán a partir de lo que ejecute su personal. Esta disposición fue sujeta de examen por el Tribunal Constitucional, razón por la que vertieron criterio señalando los vicios que contenía.

Sobre estas dudas de constitucionalidad y su relación con las Municipalidades el voto indica: "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."

En cuanto a la CCSS y el inciso b) de esta norma manifestó: "Es inconstitucional, por no incluir en el citado inciso a los servidores que realizan labores sustanciales y administrativas, profesionales y técnicos, necesarios para alcanzar los fines constitucionalmente asignados a la CCSS."

Sobre el contenido normado en el inciso f) del Artículo 13 vinculado al Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Judicial acotó: "Es inconstitucional porque no excluye a los funcionarios que realizan funciones para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargos de alta dirección política. No se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales. Finalmente, 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."

Observa la Sala Constitucional que del texto del artículo 13 se desprende la intención del legislador de que Mideplán tenga la facultad de llenar de contenido las regulaciones propias de las familias creadas, mediante simple acto administrativo, ello a pesar de que tiene reserva de ley la regulación del funcionamiento de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

Además, considera que existe distorsiones odiosas al crear las familias, cuando se está dividiendo al personal del TSE pese a que todos coadyuvan al cumplimiento de la función electoral. Solo a los magistrados del TSE estarían dentro del grupo indicado en el inciso f), pero todo el resto de funcionarios, que también coadyuvan al ejercicio de esta función tan importante para la democracia costarricense, quedarían integrando otro grupo de familia de puestos. Todos los funcionarios del TSE que coadyuvan a la función electoral, directamente o por apoyo, requieren contar con toda la independencia de criterio en sus actuaciones, en este sentido el voto de la Sala Constitucional ya se había decantado al respecto al indicar que "la intención del constituyente al crear este Poder, fue cercenar por completo la

posibilidad de que los funcionarios electorales, se inmiscuyen en toda actividad política, con el fin de garantizar un Órgano Electoral independiente." (sentencia n°2005-14298).

Respecto de las Universidades y el artículo 13 inciso e), el Tribunal Constitucional señalo: "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."

A partir del análisis realizado se propone adicionar la salvaguarda en un nuevo párrafo segundo que se leerá "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas."

Con esta redacción se reafirma el principio constitucional de separación de poderes al reconocer que tendrán los otros Poderes de la República su propia familia de puestos, al igual para los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa. Lo que nos lleva a suprimir la indicación expresa en la norma del número de familias, porque no podría el artículo establecer la cantidad de familias de puestos, siendo que en la práctica y la aplicación de la futura Ley Marco de Empleo Público podrían llegar a ser más de ocho.

Finalmente, se sugiere al plenario legislativo con el texto sustitutivo que adjunto a las recomendaciones de este Informe eliminar la redacción del inciso f) y correr la numeración de los mismos, siendo el criterio de quienes suscribimos este informe que este inciso contiene vicios de constitucionalidad, que se subsanan con el párrafo que se adiciona a este artículo". (Lo destacado no corresponde al original).

En adición a lo dicho, corresponde también citar, en lo conducente, la propuesta de la referida Comisión en relación con los arts. 31, 32, 33 y 34, que de forma muy explícita señala cómo se deben interpretar las modificaciones realizadas al proyecto de ley luego

de la mencionada opinión consultiva emitida por la Sala Constitucional. Respecto de los numerales indicados, se realizaron las siguientes observaciones:

> *"Siguiendo con el articulado sujeto a examen en la resolución 2021-17098, en relación con los artículos 31 (sobre la metodología de valoración del trabajo), 32 (Grados dentro de las familias laborales) y 34 (Columna salarial global), se indicó la existencia de dudas sobre su constitucionalidad.*
>
> *El objetivo macro del proyecto de Ley Marco de Empleo Público es el sometimiento del aparato estatal a un sistema único de regulación del empleo público y la centralización de la rectoría en Mideplán, lo que la Sala Constitucional señala como una clara vulneración del principio de separación de poderes, como ya se ha venido sosteniendo a lo largo del informe. En este sentido indica el voto: "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. En esta materia en relación con el funcionariado que esté en la familia de puestos relativo a estos entes, establecido por el órgano jerárquico de cada universidad, todos estos aspectos al estar vinculados con el funcionariado necesario para alcanzar el fin constitucionalmente establecido la competencia resulta exclusiva y excluyente y, por consiguiente, Mideplán o el Poder Ejecutivo no les asiste ninguna potestad para definir ni elaborar ningún de esos extremos."*
>
> *La respuesta necesariamente implicaría que ese órgano -Mideplán-, interfiera en competencias que son exclusivas y excluyentes de los otros Poderes de la República, Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, así analizado a lo extenso del voto.*
>
> *Específicamente del artículo 33, sobre la clasificación de puestos de trabajo en las Universidades Públicas manifestó: "la Sala Constitucional encuentra que es inconstitucional, 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 somete el manual de puestos de dichos funcionarios al análisis y evaluación de Mideplán, lo que -en atención a la autonomía universitaria- corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios por las razones que explicaron supra."

En atención a este señalamiento, se reconoce que para alcanzar el fin constitucionalmente establecido entre la competencia que resulta exclusiva y excluyente a estas, a Mideplán no le asiste ninguna potestad para definir ni elaborarninguno de los extremos regulados en los artículos 31, 32 y 34, y, por consiguiente, se propone variar la redacción de estos numerales, primero para que guarde coherencia con las otras modificaciones sugeridas e indicadas anteriormente y, segundo, para ajustar el texto a los argumentos esgrimidos en el voto sobre la potestad que le asiste al legislador para establecer un marco normativo en empleo público, que contenga un modelo para todos los servidores públicos de conformidad con los artículos 9, 11, 191 y 192 de la Constitución Política.

Con estas modificaciones consideramos que las normas se podrán ajustar a quiénes se les aplicaría y quiénes estarían excluidos, a la luz de la Resolución N° 2021-17098".

Ahora bien, en relación con la inconstitucionalidad del art. 13 la magistrada Garro Vargas realizó sus propias consideraciones:

*"**Razones diferentes de la magistrada Garro Vargas en relación con la inconstitucionalidad del artículo 13 respecto al Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones***

Al igual que la mayoría, considero que el art. 13 del proyecto de ley es inconstitucional por lesionar la independencia de poderes, tanto respecto del Poder Judicial como del Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, estimo que la inconstitucionalidad no se circunscribe a lo establecido en el inciso f), tal como lo declara la mayoría, sino que se proyecta a la totalidad del artículo. Esto es así porque, si solamente se declara inconstitucional el inciso f), se podría entender, en consecuencia, que es constitucional que el resto de funcionarios judiciales que no

son jueces –pero que son personal de apoyo, vitales para la administración de justicia (fiscales, letrados, profesionales, policías judiciales, defensores públicos, etc.)– sí queden dentro del régimen general de empleo público bajo la expresa rectoría del Mideplan. En efecto, al entender la rama judicial solo desde la perspectiva del inciso f), esto es, que solo se refiere a jueces y magistrados (personas que administran justicia y magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones), se desconocen todas las particularidades y necesidades del personal de apoyo de dichos poderes de la república. Es decir, dicho inciso es deficiente en sí mismo, pero su redacción hace que los demás también lo sean. Para explicar esto se podría decir que se trata de una realidad vista desde un punto de vista cóncavo y de uno convexo. Es decir, desde un ángulo, el inciso f) al contemplar solo una parte de la rama judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, desconoce la realidad de que estas instituciones están conformadas –además de los magistrados y el personal que directamente administra justicia– por una amplia gama de funcionarios de apoyo, que son esenciales para la adecuada ejecución de las competencias constitucionalmente designadas. Pero la sola declaratoria de inconstitucionalidad del inciso f) es insuficiente, pues implicaría que la declaratoria de inconstitucionalidad de dicho inciso en forma independiente podría provocar que el resto de los funcionarios judiciales o del Tribunal Supremo de Elecciones, que no son magistrados o no administran justicia de forma directa, queden sometidos a la rectoría del Mideplan. Por lo tanto, visto desde el otro ángulo, aunque no estuvieran consultados el resto de los incisos, es claro que dicho numeral debe examinarse de forma íntegra. Recuérdese que al evacuar una consulta de constitucionalidad, la Sala debe dictaminar sobre los aspectos y motivos consultados, pero también puede dictaminar "sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional" (art. 101 párrafo primero de la LJC). En consecuencia, pese a que solamente se haya consultado el inciso f), por pura derivación lógico-jurídica, es claro que desde el punto de vista constitucional dicho artículo está revestido de inconstitucionalidad, en la medida en que la construcción de las familias de puestos desconoce las particulares y conformación institucional de los poderes de la república para llevar adelante la función de administrar justicia o de organizar el sufragio, pues lo asocia únicamente con magistrados y personas que administran justicia. Hay que observar que el propio art. 13 dispone que "La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública", norma que debe examinarse además en conjunto con lo referido en el art. 32 del proyecto de ley,

> *que ordena que "Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar.* ***El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral****, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos los puestos dentro de la familia laboral". De manera que debe reiterarse que de declararse solamente la inconstitucionalidad del inciso f) se corre el peligro de que el resto del personal judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones sea ubicado —como de hecho lo es— en otras "familias de puestos", cuya evaluación y definición quedaría a cargo de un órgano ajeno a los poderes mencionados. Se establecería así un peligroso portillo a través del cual se lleve a cabo la injerencia de parte de una cartera ministerial del Poder Ejecutivo respecto de la administración del personal de esos poderes, lesionándose así la independencia de estos".*

Por su parte, la magistrada Picado Brenes consignó sus propias consideraciones para declarar la inconstitucionalidad del art. 13:

> *"La Sala, por unanimidad, ha considerado que el artículo 13 inciso f) es inconstitucional por lesionar la independencia de Poderes tanto en relación con el Poder Judicial como con el TSE. Sobre el particular, en lo que a mi criterio particular se refiere, estimo necesario y oportuno hacer algunas precisiones.*
>
> *Obsérvese que el artículo 13 del proyecto de Ley Marco de Empleo Público, se refiere al Régimen General de Empleo Público y se encuentra ubicado en el Capítulo IV Organización del Trabajo. En ese numeral del proyecto se dispone que existirá un único régimen general de empleo público que estará conformado por 8 familias de puestos, las cuales serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, de acuerdo con las funciones que realice el personal de cada uno de ellos. Esas 8 familias de puestos serán las siguientes:*
>
> *a) Personas servidoras publicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos.*
>
> *b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud.*

c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales.

d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV.

e) Personas docentes y académicas de la educación técnica y superior.

f) Personas que administran justicia y los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.

h) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza.

Obsérvese que el artículo está redactado de manera genérica e imprecisa, lo que traerá serios problemas de interpretación en cuanto a su alcance, pero también debido a que no permitiría determinar algunos aspectos que serían de fundamental relevancia. En ese sentido considero que es inadecuado acumular en un solo grupo o familia de puestos a una categoría determinada de trabajadores solo por el hecho de serlo, pues aun cuando todos se dediquen a una misma función genérica, por ejemplo ser policías, las especificidades de cada uno de ellos serán diferentes en atención al centro de trabajo, a los objetivos a los que están dirigidos y a los fines asignados a la institución en la cual están adscritos. Para explicar mejor lo dicho, tómese como ejemplo los policías que pertenecen al área genérica de la seguridad ciudadana, la cual es una materia que, en la actualidad, está adscrita a varios órganos del Estado, de modo que los cuerpos policiales encargados de ella, atienden a los criterios y objetivos específicos de la institución a la que pertenecen; sin embargo, al pretender unificar a todos los cuerpos policiales bajo un mismo sistema de empleo público, no se sabe qué ocurriría en la práctica con la diversidad de ellos que existe en el país, a saber, policía penitenciaria, policía administrativa, policía de migración, policía municipal, policía de tránsito, policías del Organismo de Investigación Judicial, entre otros. Es más que evidente que los objetivos de trabajo de la policía de migración son completamente diferentes a los de la policía penitenciaria, atienden a objetivos diversos y, por ende, la gestión del recurso humano no podría ser uniforme. En mi criterio esto generaría nuevamente una vulneración al principio de separación de poderes tutelado en el artículo 9 de la Constitución Política ya que, insisto, no

puede disponerse alegremente que un órgano del Poder Ejecutivo pretenda emitir directrices y órdenes a los diferentes cuerpos policiales del país cuando éstos pertenecen a otro Poder de la República o bien, como en el caso del Organismo de Investigación Judicial que es la policía técnica especializada del Poder Judicial y cuyas funciones son completamente diferentes a las que tiene la Fuerza Pública o a cualquier otra fuerza policial del país.

Ahora bien, al analizarse la situación concreta del Poder Judicial, se observa que la gestión de su recurso humano comprendería, al menos, 5 familias de puestos:

a) las personas servidoras públicas del Poder Judicial que desempeñan funciones en ciencias de la salud: en este punto probablemente estarían incluidos los trabajadores (as) del Organismo de Investigación Judicial que laboran en el Departamento de Medicina Legal con funciones y fines muy concretos en lo que se refiere al auxilio para la administración de justicia pero también en algunas áreas administrativas -como por ejemplo la valoración de empleados que superan los plazos de incapacidad establecidos por la CCSS-; sin embargo, es muy posible que también se incluya a quienes laboran para el Servicio Médico de Empresa, que es evidente, atiende a objetivos muy diferentes.

b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales: conforme se dijo supra, no es válido que se pretenda incluir en una misma familia de puestos a policías del Ministerio de Seguridad Pública y a policías del Organismo de Investigación Judicial pues sus objetivos, preparación, metas y fines son completamente diferentes y, por ende, sus líneas de acción, son incompatibles como para pretender que, a pesar de su naturaleza, haya unidad en las directrices que les rigen.

c) Personas que administran justicia y los magistrados: la función concreta de administrar justicia que realizan los jueces y los magistrados, es muy específica, tutelada así como resguardada por sendos principios de rango constitucional como la independencia judicial, la separación de poderes, entre otros; sin embargo, no sería consecuente que la norma no incluya a otros funcionarios que, con rango de jueces, realizan funciones similares a las de los jueces y necesarias para la administración de justicia como serían los jueces tramitadores o los letrados de las 4 Salas de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual la norma genera una discriminación en perjuicio de un grupo de trabajadores, pero además también parece excluir a quienes administran justicia a nivel administrativo y que inclusive

en la nomenclatura actual tienen rango de jueces, como sería el caso de los integrantes de los diferentes tribunales administrativos existentes en el país, o el caso de los jueces de la Inspección Judicial del Poder Judicial. La independencia del Poder Judicial no permite excluir de su regulación legal a ningún empleado porque todos son parte del engranaje necesario para lograr una administración judicial eficiente y efectiva en la que no sólo participan jueces y magistrados, sino también el conserje que limpia los despachos, el notificador que pone a las partes en conocimiento de la situación, el chofer que traslada al magistrado, el policía judicial que transporta a los privados de libertad, el defensor público que los defiende, el fiscal que ejerce la acción penal del Estado, y cuántos otros muchos funcionarios más del Poder Judicial que intervienen en este engranaje y que son parte muy importante de todo el Poder Judicial. En este punto no puede dejarse de afirmar que este tipo de fraccionamientos entre los que están y los que no están en el sistema de empleo público, también generará una vulneración del principio de igualdad y no discriminación, pues es contradictorio que empleados todos dirigidos a la consecución de un mismo fin constitucionalmente otorgado al Poder Judicial, pertenezcan a sistemas de empleo público diferentes, con objetivos y directrices diversas. El criterio de mayoría señala que se debe incluir a quienes ejercen realmente la función jurisdiccional y que cada Poder determinará quiénes conforman ese personal; sin embargo no se debe olvidar que para lograr el dictado de una sentencia y su respectiva ejecución -fin último del Poder Judicial-, es indispensable contar con la participación del citador, notificador, policía judicial, técnico judicial, conserje, personal administrativo que tramita planillas y salarios, peritos, choferes, trabajadores sociales y psicólogos forenses, capacitadores, y más de 200 categorías de empleados que hay en el Poder Judicial, todos indispensables en la administración de justicia.

d) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza: en el caso del Poder Judicial existen varios puestos a los que se les ha dado esta clasificación y dentro de ellos se encuentran las secretarias y choferes de los magistrados, algunos de los letrados sujetos al nuevo régimen, entre otros. Surge la duda entonces de cómo quedarán estas personas en relación con el nuevo sistema y si conservarán algún tipo de derecho o si, por el contrario, so pretexto de la nueva nomenclatura, podrían ser despedidos bajo el argumento de ser personal de confianza y para su sustitución en esos cargos, como le correspondería hacerlo a un órgano del Poder Ejecutivo, pudieren designar a otras personas que no necesariamente cumplen con los requisitos que se requiere para laborar en el

Poder Judicial. En este punto se generan serias dudas en cuanto al manejo que un órgano del Poder Ejecutivo le pudiera dar a los "cargos de confianza", sobre todo si con ellos se quisiera satisfacer intereses o compromisos políticos. Lo anterior es válido de pensar porque véase que la norma no establece ningún requisito o condición para el ingreso en esa familia de puestos y porque el proyecto tampoco contiene, en ninguna otra norma, lo que será entendido como un "cargo de confianza", ni siquiera en el numeral 5 que, se supone, contendría todas las definiciones de la terminología utilizada en ese proyecto.

e) las personas que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley -en donde se ha incluido al Poder Judicial-, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos: en este punto se observa que, por exclusión, el resto del personal del Poder Judicial que no encajó en ninguna de las 7 familias de puestos anteriores, serían incluidas en éste. Acá, en la práctica, simple y sencillamente ocurriría que, ante la duda, ante no saber de qué se trata el puesto, ante la falta de comprensión de las funciones que realiza el personal, se le catalogaría bajo este ítem, con la grave consecuencia que se podrían encontrar personas y puestos tan diversos agrupados bajo un mismo esquema, que sería imposible pretender aplicarles un sistema unificado de regulación del empleo público. Piénsese por ejemplo en un investigador de alto estándar, con un perfil profesional muy específico, talvez dedicado a labores con cierto grado de confidencialidad a lo interno del Poder Judicial, con funciones que no encuadran en ninguna de las otras 7 familias que crea ese numeral 13, y que por no tener muy claro a qué se dedica debido al nivel de secreto de las labores, deberá ser incluido en esta familia, siendo que, a su vez, tendrá como compañero en esa clasificación a un obrero no especializado que tampoco es cubierto por las otras familias de puestos y que igualmente será incluido acá; indudablemente esto generará situaciones muy disímiles, imposibles de unificar en un solo grupo de reglas y directrices como se pretende hacer con el proyecto de Ley bajo estudio. Piénsese que, en un contexto como el descrito, sería absolutamente inconveniente que un órgano del Poder Ejecutivo -Mideplán-, pretenda imponer normativa de gestión del recurso humano similar, a servidores públicos tan diferentes, generándose con ello no solo vulneraciones al principio de igualdad y no discriminación, sino también serias lesiones -al Poder Judicial en este caso-, a su independencia y autonomía para la gestión de su recurso humano.

Por otra parte obsérvese que el artículo 13 establece que para cada una de esas 8 familias de puestos se deberá contar con el diagnóstico de las condiciones de trabajo, con un programa de salud ocupacional y con protocolos de seguridad para salvaguardar la vida de las personas trabajadoras. Al respecto es necesario ser realistas ya que, si en la actualidad el tema es bastante complejo e inclusive hasta carente de regulación adecuada en muchos espacios públicos de trabajo, a pesar de que cada institución tiene la competencia para manejarlo de acuerdo con sus características y objetivos, habría que imaginarse cómo va a ser al amparo de esta Ley Marco de Empleo Público en donde las directrices no serían específicas para el pequeño grupo de trabajadores de cada institución, sino que tendrán que ser de gran magnitud porque tendría que abarcarse a todas las instituciones incluidas en el ámbito de cobertura de la Ley; indudablemente esto generará una crisis de recursos para atender todo lo relativo a la salud y seguridad ocupacional, así como también conflictos entre las instituciones que lo tienen mejor tutelado que otras, reclamos de los trabajadores y, por supuesto, vulneraciones a varios principios constitucionales porque, nuevamente, es un tema que tiene relación directa con la gestión del talento humano y que debe atender a los fines y competencias de cada institución, no a criterios generales impuestos por un órgano proveniente del Poder Ejecutivo. En ese sentido, las directrices en materia de salud y seguridad ocupacional para los empleados del Poder Judicial, jamás podrían ser las mismas que las que se emitan para un Ministerio u otra institución con funciones más de índole administrativo; inclusive a lo interno del Poder Judicial, jamás podrían ser iguales esas medidas en la Medicatura Forense del Organismo de Investigación Judicial que las aplicables al Departamento Financiero Contable. De este modo, si a lo interno de una misma institución, se pueden generar directrices diferentes, con mayor razón si se habla de todo el Estado costarricense. Por lo menos, a lo interno de cada institución, se tiene la certeza de que se hará lo mejor posible en atención a los objetivos y fines de la institución de cara a los derechos de los trabajadores, pero ello no necesariamente ocurriría cuando se tiene que atender a la generalidad de todas las personas servidoras públicas con recursos limitados. Más grave sería el asunto cuando se quiera trasladar personal de una institución a otra -porque no puede olvidarse que el proyecto establece esa posibilidad de movilizar empleados- y se pase a la persona de un ambiente respetuoso de la salud ocupacional a otro que no cumple con esas condiciones.

Ahora bien, todo lo anterior es igualmente aplicable al Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que también el artículo 13 es inconstitucional respecto del

> *mismo, pues todos los funcionarios de ese órgano pasarían a integrar el sistema general de empleo público y a ser incluidos en algunas de estas 8 familias de puestos, a pesar de la garantía de independencia que le ha otorgado la Constitución Política a ese Tribunal en sus artículo 9 y 99, partiendo del hecho de que el gobierno judicial y el gobierno del órgano electoral, lo ejerce respectivamente la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones, de forma exclusiva y excluyente en lo que atañe a sus competencias constitucionales, por lo que, igualmente, la construcción de la familia de puestos en caso de que así se pretendiera hacer, corresponde, de forma exclusiva y excluyente, a cada poder del Estado; consecuentemente tendrá que ser competencia única del Tribunal Supremo de Elecciones y del Poder Judicial".*

Adicionalmente, conjuntamente se suscribió el siguiente voto salvado en lo relativo a los demás numerales bajo examen:

> *"En conclusión, consideramos que los artículos 13, 32, 33, 34 y 36 del proyecto de Ley Marco de Empleo Público son inconstitucionales en cuanto se refiere a su aplicación al Poder Judicial. Lo anterior se considera así por cuanto, tal y como se dijo supra, en todos esos artículos se establecen potestades para el Mideplán que interfieren con la independencia del Poder Judicial y con el principio de separación de poderes, debiendo tenerse presente una vez más, que ningún órgano del Poder Ejecutivo, y por lo tanto externo a la Corte Suprema de Justicia pueden emitir directrices u órdenes en materia de empleo público".*

La actual inconstitucionalidad de los artículos bajo análisis parte de las mismas consideraciones realizadas, pero ahora bajo el matiz igualmente inconstitucional de la división entre servidores que realizan funciones exclusivas y excluyentes y los que no, respecto de los cuales el Poder Judicial va a perder sus potestades de gobierno. Por lo tanto, respecto de un grupo de servidores del Poder Judicial existirá una rectoría del MIDEPLAN, quienes quedarían excluidos de la propia familia de puestos del Poder Judicial. Además, respecto a estos servidores, será el MIDEPLAN el que tenga la competencia de definir los aspectos de la gestión de la compensación, así como realizar la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados. Estos servidores quedarán incluidos dentro de un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el MIDEPLAN, con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo. Igualmente, respecto de estos servidores, aunque formalmente forman parte de la planilla del Poder Judicial, su columna salarial global será definida

por el Poder Ejecutivo a través del MIDEPLAN. En tal sentido, consideramos que lleva razón el consultante en que hay una sustracción de competencias constitucionales de la Corte Plena en favor del Poder Ejecutivo, en relación con un grupo de servidores judiciales que brindan servicios de apoyo directos o indirectos, técnicos y no técnicos, pero que son absolutamente necesarios para la realización de los procesos jurisdiccionales, sus controles y la misma continuidad de la prestación de los servicios a las personas usuarias de la administración de justicia.

Por otro lado, el Presidente de la Corte plantea que el llenar de contenido los diferentes tipos de familia va a ser una competencia del MIDEPLAN. Ello podría ser cierto respecto de los servidores que quedan incluidos bajo su rectoría (lo cual ya advertimos que consideramos inconstitucional). Sin embargo, desde nuestra perspectiva, esa afirmación no resulta tan apegada al texto del proyecto de ley respecto de los servidores que se considere realicen funciones exclusivas y excluyentes atinentes a las competencias constitucionales. Sobre el particular, más que una duda de constitucionalidad existe una inquietud o inseguridad de operatividad práctica y de interpretación normativa. Lo anterior, porque por un lado se dice que el Poder Judicial tendrá su propia familia de puestos –como si dentro de la misma estuviera incluido todo el universo de servidores judiciales, pero que realizan funciones de muy diversa naturaleza (magistrados, jueces, profesionales en derecho, policía judicial, defensores públicos, fiscales del Ministerio Público, peritos judiciales, etc.)–; no obstante, luego se advierte que la "creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada" por lo que ciertamente existe la duda de si para la creación de la familia de puestos correspondiente al propio Poder Judicial debe aprobarse una nueva ley, con lo cual nuevamente existiría la duda sobre la independencia de gobierno del Poder Judicial en lo atinente a la administración de su recurso humano.

Corolario de las consideraciones realizadas, las suscritas magistradas somos del criterio que las normas consultadas son inconstitucionales.

f.- Artículo 49

i) Normativa sometida a consulta

En el caso concreto, más que una normativa en particular, se cuestionan las modificaciones que sufrió el proyecto de ley luego de una primera consulta de constitucionalidad y producto de lo cual se eliminaron las pretendidas reformas al Estatuto de Servicio Judicial y a la Ley de Salarios del Poder Judicial. En tal sentido, el

proyecto de ley sometido a consulta anteriormente contemplaba unas adiciones a los referidos cuerpos normativos que luego fueron suprimidas como consecuencia del dictamen n.°2021-017098 de la Sala Constitucional y del informe de mayoría de la Comisión Especial sobre Consultas de Constitucionalidad. Las normas atinentes, art. 49 incisos G) y H), señalaban lo siguiente:

> *"**Art. 49- Modificaciones***
>
> *Se modifican las siguientes disposiciones normativas, de la manera que se describe a continuación:*
>
> *(…)*
>
> *G) Se adiciona el artículo 85 a la Ley 5155, Estatuto de Servicio Judicial, de 10 de enero de 1973. El texto es el siguiente:*
>
> > *Artículo 85.- Las competencias definidas en la presente ley, para los órganos del Poder Judicial, **serán realizadas en coordinación** con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), en lo que corresponde a los temas a que se refiere la Ley General de Empleo Público.*
>
> *H) Se adiciona el artículo 17 a la Ley 2422, Ley de Salarios del Poder Judicial, de 11 de agosto de 1959. El texto es el siguiente:*
>
> > *Artículo 17.- Las competencias definidas en la presente ley, para los órganos del Poder Judicial, **serán realizadas en coordinación** con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), en lo que corresponde a los temas a que se refiere la Ley General de Empleo Público".* (Lo destacado no corresponde al original).

ii) Aspectos consultados

Se cuestiona que el proyecto contempla la eliminación de la relación coordinación-cooperación entre Poderes para efectos de la materia de empleo público y, por lo tanto, elimina las competencias constitucionales sobre la materia de los órganos de gobierno del Poder Judicial. Del texto del proyecto de ley se advierte que, de manera diferenciada a otros entes públicos, en materia de eventual implementación del proyecto de ley, el Poder Judicial no tendrá una relación de coordinación y cooperación, sino que el cuerpo

normativo está orientado a una exclusiva relación de dirección de MIDEPLAN y la DGSC hacia la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial. Se consulta si la pérdida de competencias de los órganos de gobierno del Poder Judicial y la distinción de imposibilidad de coordinación y cooperación que se hace con respecto a este –en favor de determinados entes públicos– es acorde o no con el Derecho de la Constitución. En concreto, cuestionan si eso es conforme con el diseño constitucional de relación entre Poderes o debe entenderse que, vía ley, cabe que se elimine el principio constitucional que fundamenta la coordinación y cooperación entre Poderes en favor de una relación de dirección de MIDEPLAN hacia un órgano administrativo del Poder Judicial.

iii) Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

En la primea opinión consultiva evacuada por la Sala, por mayoría, se consideró lo siguiente:

> *"Ahora bien, en el caso de los **incisos g) y h) del artículo 49**, estos resultan inconstitucionales por violar la independencia del Poder Judicial. Lo anterior por cuanto, por medio de tales incisos se pretendía realizar sendas adiciones al Estatuto de Servicio Judicial y a la Ley de Salarios del Poder Judicial, a efectos de incluir la injerencia de Mideplán en las competencias definidas en esta normativa especial, indicando que los órganos del Poder Judicial deberán realizar las competencias definidas en esas leyes, en coordinación con dicho ministerio. Ello resulta evidentemente violatorio del principio constitucional de independencia judicial, pues se trataría de un órgano del Poder Ejecutivo con el cual, las autoridades competentes del Poder Judicial, estaría obligadas a coordinar el ejercicio de sus competencias, en materia de empleo público de los funcionarios judiciales. Se tendría así a la Corte Plena, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Personal, el Consejo de la Judicatura y el Departamento de Personal en obligada coordinación con Mideplán antes de la adopción de acciones en temas relacionados con el empleo público contenidos en el proyecto de ley sean: planificación del trabajo, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y gestión de las relaciones laborales. En temas que son de competencia exclusiva del Poder Judicial, como lo es el manejo interno de su personal, resulta excluyente cualquier tipo de coordinación obligatoria con otro órgano del Estado. **Si bien se trata de coordinación y no de dirección, es lo cierto que, en esta materia, que es propia del fuero interno de***

> ***independencia judicial, ni siquiera la coordinación resultaría admisible para el ejercicio de competencias exclusivas del Poder Judicial.*** *"La independencia judicial se manifiesta en diversos planos, en el plano externo, se traduce por la autonomía del Poder Judicial en materia económica y por la inamovilidad de su personal, así como, en lo funcional, por la posibilidad real de tomar sus decisiones de acuerdo con criterios propios y no como resultado de presiones procedentes de determinados grupos, instituciones o personas." (sentencia n°2000-005493). Además, debe recordarse lo que indica el art.154 Constitucional: "El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley…", no hay sumisión, ni siquiera en el plano de la coordinación, con otro órgano de otro poder de la República. Nótese que incluso están fuera del alcance del legislador, "las atribuciones constitucionales de ordenar, planificar o programar por ejemplo la función administrativa de manejo de personal." (sentencia n°2017-009551), con mucha más razón, estarían fuera del alcance de otro poder de la República. Ello por cuanto, incluso se impide "una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias." (sentencia n°2018-019511). Por consiguiente, este Tribunal considera que los incisos g y h del artículo 49 contienen un vicio de inconstitucionalidad, por lesionar el principio de independencia de funciones que garantizan al Poder Judicial, los ordinales 9 y 154 de la Constitución Política".* (Lo destacado no corresponde al original).

En atención a tan contundentes consideraciones, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad recomendó al Plenario Legislativo eliminar dichos incisos del proyecto de ley y correr la numeración correspondiente.

Al respecto, corresponde distinguir dos escenarios. En efecto, conforme al criterio que sostuvimos en la anterior opinión consultiva, no resulta inconstitucional la supresión de la relación de coordinación entre las autoridades de gobierno del Poder Judicial y el MIDEPLAN o la DGSC, en el caso de que tal coordinación se refiera a los servidores que lleven a cabo funciones exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial. En lo que a sus funciones corresponde, no resulta admisible esa pretendida relación de coordinación.

No obstante, la supresión de la relación de coordinación entre el Poder Judicial y ese ministerio o dicha dirección sí resulta inconstitucional cuando tal coordinación sea atinente a los servidores del Poder Judicial cuyos jerarcas hayan determinado que deben estar sujetos al régimen de la rectoría de dicho Ministerio. Nuevamente, hay que

partir de que de aprobarse este proyecto de ley, el Poder Judicial quedaría dividido de forma artificial entre quienes realicen funciones exclusivas y excluyentes y quienes no. Este segundo grupo de servidores judiciales pasaría a formar parte del Sistema General de Empleo Público, cuya rectoría se pretende asignar al MIDEPLAN. Entonces para la ejecución de políticas de gestión del rendimiento o de la compensación habría una relación vertical y directa, obviándose, desde nuestra perspectiva, una necesaria relación de coordinación entre los órganos de gobierno del Poder Judicial y dicha instancia ministerial. La supresión, en este caso, de la relación de coordinación sí resulta inconstitucional porque tiene por efecto desconocer por completo al órgano de gobierno del Poder Judicial.

iv) Nota de la magistrada Garro Vargas

La magistrada Garro Vargas consigna nota para aclarar que la declaratoria de inconstitucionalidad de la supresión de esa relación de coordinación, en el segundo supuesto, no supone que admita la validez constitucional de la salvaguarda introducida en el presente proyecto con el fin de acoger lo señalado por la opinión consultiva n.°2021-017098. Como se ha venido reiterando, esa distinción es en sí misma inconstitucional. No obstante, de mantenerse tal y como se prevé, sí debe existir una necesaria relación de coordinación entre las autoridades en mención.

v) Nota de la magistrada Picado Brenes

Tal como lo he indicado en el voto anterior de la primera consulta legislativa, desde mi punto de vista, el tema del empleo público tiene una evidente trascendencia sobre la democracia costarricense, sobre la organización del aparato estatal y en general sobre el Estado de Derecho.

Reitero que no comparto los argumentos que se indican en el considerando general de la sentencia anterior y que se respaldan en esta, en el sentido de que, *"no hay un compartimento o un área de exclusión a la ley en lo que atañe a las competencias exclusivas y excluyentes de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades del Estado y de las municipalidades."* Todo lo contrario, en lo que atañe a las competencias exclusivas y excluyentes de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades del Estado, de la CCSS y de las municipalidades, SI hay un área de exclusión, pero no solo del Ejecutivo, sino también del Legislador. El Poder Ejecutivo, a través de Mideplán, no podría operar nunca como un jerarca respecto de los Departamentos de Recursos Humanos de la

Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades del Estado, de la CCSS y de las municipalidades. Pero además, tampoco el Poder Legislativo, por medio del ejercicio de su potestad legislativa, podría nunca incursionar en aspectos de las competencias internas de esas mismas instituciones. Lo anterior, en virtud de los alcances de protección que tiene el principio constitucional de separación de poderes y de la descentralización administrativa. Así por ejemplo, no podría el legislador dictar normas para indicarle a la Corte Suprema de Justicia, cuáles parámetros seguir y cuáles no en el proceso de selección, reclutamiento, evaluación, salarios, despido, entre otros. Puede establecer lineamientos generales que atiendan al contenido de las normas constitucionales (idoneidad, estabilidad en el empleo, eficiencia, transparencia, control de cuentas), pero no puede incursionar en el cómo debe proceder el Poder Judicial a operacionalizar todos esos aspectos, que son del ámbito de su independencia administrativa. Considero que resulta inadmisible, desde la óptica constitucional, la emisión de normas legales (Poder Legislativo) en relación con las competencias internas del resto de Poderes del Estado. En síntesis, así como resulta inadmisible que el Poder Ejecutivo ejerza un poder de jerarquía, de dirección, de reglamentación interna sobre los poderes del Estado, las universidades del Estado, la CCSS y las municipalidades; asimismo resulta inadmisible que el Poder Legislativo emita leyes que contengan normas que le ordenen a los otros Poderes del Estado o a los entes descentralizados, la forma en cómo proceder con sus competencias.

No comparto la tesis de la mayoría de dividir las competencias de un Poder de la República entre competencias exclusivas y competencias no exclusivas, como si solo se pudiera hablar del principio de separación de poderes en las primeras y no en las segundas. Claramente, en cualesquiera de las competencias asignadas a un Poder de la República, ningún otro puede intervenir. Considero que esas divisiones ponen en peligro los fundamentos de un Estado de Derecho, de considerar que, en las denominadas "competencias no exclusivas ni excluyentes" entonces sí puede haber interferencia de un Poder sobre otro. Nada más peligroso y alejado de lo que debe considerarse como el principio de separación de poderes. En este sentido, proceder a diseccionar, desmembrar, dividir o diferenciar los servicios que presta cada Poder de la República entre: servicios exclusivos y excluyentes, y servicios administrativos auxiliares, para permitir la injerencia de Poderes en estos últimos, es una distorsión odiosa a los fundamentos más básicos de nuestro Estado de Derecho. Sería tanto como admitir que, no se admite que un Poder pueda ingresar "todo su brazo" sobre otro Poder, pero si se admite el ingreso de "una mano de ese brazo", que en este caso sería justamente esos servicios administrativos auxiliares. Injerencia es injerencia, mucha o

poca, pero finalmente es injerencia. Conforme al artículo 16 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano:

"Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución. "

En este sentido, dejaríamos de tener una Constitución si se admitiese una atenuación al principio de separación de Poderes. Claramente nuestro artículo 9 Constitucional indica que el Gobierno de la República "lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial." Así, los tres Poderes de la República son distintos e independientes. No puede haber independencia si un Poder tiene injerencia sobre otro, aún cuando esa injerencia sea solo respecto de los denominados "servicios administrativos auxiliares". Este sería el caso entonces de que Mideplán pueda tener injerencia sobre los "servicios administrativos auxiliares" del Poder Judicial. Ya lo decía en la Constituyente (acta n°88) el Diputado ESQUIVEL cuando expresó que "el concepto clásico de la independencia de los Poderes constituye un equilibrio entre los distintos organismos del Estado. Además viene a ser una garantía para los ciudadanos." No se trata entonces de la defensa de un fuero especial del Poder Judicial, por ejemplo, sino de la defensa de la verdadera independencia de Poderes como una garantía para los ciudadanos, para la Constitución y para el Estado de Derecho. Estoy de acuerdo en que, no es inconstitucional que el legislador someta a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público, pero únicamente en cuanto a principios y lineamientos generales y además, como lo dice el considerando general, "siempre y cuando observe rigurosamente los principios de separación de poderes y no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan a las universidades del Estado, a la CCSS y a las municipalidades." Pero este condicionamiento se vacía de contenido si se aceptara que, en materia de empleo público, Mideplán (órgano del Poder Ejecutivo) pudiera tener injerencia, competencias, decisión y jerarquía sobre los "servicios administrativos auxiliares" de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las Universidades del Estado, de la CCSS y de las municipalidades. Aún cuando el considerando general indique que es cada poder del Estado y cada ente quien define cuáles son esos "servicios administrativos auxiliares", ello no elimina el hecho de que se trataría de una especie de "injerencia consentida", y por tanto, siempre "injerencia". En este punto, no se entiende cómo podría ello ser operacionalizado en la práctica, pues puede perfectamente entonces, el Poder Judicial indicar que no tiene servicios administrativos auxiliares, sino que todos los servicios son de su competencia exclusiva

y excluyente, y de esa manera, vetar la intervención del Mideplán sobre esos servicios. Por lo demás, debe hacerse notar que, el Poder Judicial por ejemplo, no podría desarrollar todas sus funciones si no contara con todo el personal que tiene, en todas las áreas y con total independencia, pues cada persona, desde el más humilde de los puestos hasta el más alto en la escala jerárquica, son parte de un engranaje que hace que la institución pueda realizar cada día sus funciones y prestar los servicios constitucionalmente asignados.

Ahora bien, en concreto sobre los incisos g) y h) del artículo 49, debe quedar claro que la Sala, en el voto anterior, consideró que estos resultan inconstitucionales por violar la independencia del Poder Judicial. Lo anterior por cuanto, por medio de tales incisos se pretendía realizar sendas adiciones al Estatuto de Servicio Judicial y a la Ley de Salarios del Poder Judicial, a efectos de incluir la injerencia de Mideplán en las competencias definidas en esta normativa especial, indicando que los órganos del Poder Judicial deberán realizar las competencias definidas en esas leyes, en coordinación con dicho ministerio. Lo cual resultaba evidentemente violatorio del principio constitucional de independencia judicial, pues se trataría de un órgano del Poder Ejecutivo con el cual, las autoridades competentes del Poder Judicial, estarían obligadas a coordinar el ejercicio de sus competencias, en materia de empleo público de los funcionarios judiciales. Se tendría así a la Corte Plena, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Personal, el Consejo de la Judicatura y el Departamento de Personal en obligada coordinación con Mideplán antes de la adopción de acciones en temas relacionados con el empleo público contenidos en el proyecto de ley sean: planificación del trabajo, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y gestión de las relaciones laborales. En temas que son de competencia exclusiva del Poder Judicial, como lo es el manejo interno de su personal, resulta excluyente cualquier tipo de coordinación obligatoria con otro órgano del Estado. Si bien se trata de coordinación y no de dirección, es lo cierto que, en esta materia, que es propia del fuero interno de independencia judicial, ni siquiera la coordinación resultaría admisible para el ejercicio de competencias exclusivas del Poder Judicial. “La independencia judicial se manifiesta en diversos planos, en el plano externo, se traduce por la autonomía del Poder Judicial en materia económica y por la inamovilidad de su personal, así como, en lo funcional, por la posibilidad real de tomar sus decisiones de acuerdo con criterios propios y no como resultado de presiones procedentes de determinados grupos, instituciones o personas.” (sentencia n°2000-005493). Además, debe recordarse lo que indica el art.154 Constitucional: “El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley…”, no hay sumisión, ni siquiera en

el plano de la coordinación, con otro órgano de otro poder de la República. Nótese que incluso están fuera del alcance del legislador, "las atribuciones constitucionales de ordenar, planificar o programar por ejemplo la función administrativa de manejo de personal." (sentencia n°2017-009551), con mucha más razón, estarían fuera del alcance de otro poder de la República. Ello por cuanto, incluso se impide "una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias." (sentencia n°2018-019511). Por consiguiente, solo si se entendiera bajo estos términos, y el Poder Judicial quede excluido de tal normativa general pero sujeto únicamente a su normativa especial, los incisos g y h del artículo 49 podrían ser constitucionales.

g.- Artículos 36 y 7 inciso L)

i) Normativa sometida a consulta

Se consulta lo regulado en el art. 36 del proyecto de ley que dispone textualmente lo siguiente:

> *"**Art. 36- Política de remuneración.***
>
> *La Dirección General Servicio Civil, MIDEPLAN y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda prepararán conjuntamente una declaración anual de la política de remuneración que presentarán al Consejo de Gobierno para su aprobación. Esta política tendrá en cuenta:*
>
> *a) El estado de los fondos públicos disponibles.*
>
> *b) La importancia de que las remuneraciones públicas se mantengan competitivas respecto a las privadas, considerando todos los factores relevantes, como las tasas de empleo, la seguridad del empleo y la provisión de pensiones.*
>
> *c) La sostenibilidad, transparencia, participación y responsabilidad de las finanzas públicas.*
>
> *d) De manera prioritaria, la necesidad de atraer y mantener las personas más calificadas y mejor preparadas profesionalmente y evitar la fuga o el déficit de personal calificado".*

Así como el inciso l) del art. 7 del proyecto de ley, que prevé la siguiente disposición:

*"**Art. 7- Competencias del Mideplán***

Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes:

(…)

l) 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. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución".

ii) Aspectos consultados

Se consulta que según el art. 36 del proyecto de ley se crea una competencia para la DGSC, MIDEPLAN y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, respecto de la política de remuneraciones del Poder Judicial, supeditándola a la aprobación respectiva por parte de Consejo de Gobierno, obviando las competencias constitucionales del órgano de gobierno del Poder Judicial, sea la Corte Suprema de Justicia. Considera dicho órgano que el proyecto de ley supeditará la política de remuneraciones del Poder Judicial a una propuesta elaborada por tres órganos del Poder Ejecutivo –la DGSC, dependiente del Ministerio de la Presidencia, la Autoridad Presupuestaria, dependiente del Ministerio de Hacienda, y MIDEPLAN– y a la aprobación definitiva del Consejo de Gobierno. Con lo anterior, existe una derogatoria tácita de las competencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de definición de remuneración de las personas servidoras judiciales y una abierta injerencia del Poder Ejecutivo en las decisiones que al respecto se implementen en el Poder Judicial. Conforme lo anterior, se estaría violando la reserva de ley en materia de competencias del Poder Judicial, y que está establecida en la propia Constitución Política en su art. 154. En relación con el art. 7 inciso l) (aunque esta Sala observa que se invoca erróneamente el inciso m)) se cuestiona, nuevamente, que el mismo incorpora a un sistema único de salarios a las personas servidoras que ejercen la

judicatura, sometiéndolas a las decisiones que al efecto adopte el Poder Ejecutivo y nuevamente con evidente negación de las competencias constitucionales propias en la materia de la Corte Suprema de Justicia.

iii) Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Las suscritas magistradas consideran que la salvaguarda introducida no es suficiente para resguardar la independencia del Poder Judicial en la materia. Ya advertimos en la anterior opinión consultiva y en varios pasajes de este considerando VII que, desde nuestra perspectiva, resulta inconstitucional esa distinción para autorizar la rectoría del MIDEPLAN sobre un grupo de servidores públicos respecto de los cuales los jerarcas del Poder Judicial estimen que no realizan una labor exclusiva y excluyente de ese propio Poder.

Asimismo, debemos señalar que anteriormente y de forma conjunta declaramos la inconstitucionalidad del art. 36 al advertir lo siguiente:

> *"Sobre el artículo 36 del proyecto de Ley Marco de Empleo Público: En la consulta se indica que el proyecto supedita la política de remuneración del Poder Judicial a una definición de la Dirección General de Servicio Civil, Mideplán y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, así como la aprobación respectiva por parte del Consejo de Gobierno. Estiman que en ese numeral se crea una competencia para esas tres instancias, supeditándola a la aprobación respectiva del Consejo de Gobierno, obviando las competencias constitucionales del órgano de gobierno del Poder Judicial que es la Corte Suprema de Justicia, con lo cual existe una derogatoria tácita de las competencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de definición de remuneración de las personas servidoras judiciales y una abierta injerencia del Poder Ejecutivo en las decisiones que, al respecto, se implementen en el Poder Judicial, anulándose las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia y atribuyéndose al Poder Ejecutivo, decisiones que tienen abierto impacto en el funcionamiento del Poder Judicial. Se argumenta además que la relación vertical y absoluta de Consejo de Gobierno con base en la actuación de órganos propios del Poder Ejecutivo, violenta la relación de coordinación-cooperación que debe existir entre Poderes de la República y establece una relación de dirección que implica un vicio de inconstitucionalidad en tanto es una abierta injerencia del Poder Ejecutivo en las decisiones más*

elementales en materia de remuneraciones del personal de la judicatura, fiscales, etc., sin tomar en consideración, en modo alguno, el parecer de la Corte Suprema de Justicia o el Consejo Superior del Poder Judicial. Se recuerda en la consulta que en el sistema de frenos y contrapesos que regula la Constitución Política, conforme a un Estado democrático, solo una Ley con votación de 38 diputados puede anteponerse al criterio de Corte y no con una mera interpretación del Poder Ejecutivo que se pueda determinar cómo debe ser su funcionamiento. Se recuerda en la consulta que la Corte Suprema de Justicia tiene competencias exclusivas y excluyentes respecto del gobierno del Poder Judicial en materia de fijación salarial de su personal.

En relación con este artículo 36, debe recordarse que la Sala Constitucional en la sentencia número n°550-91 manifestó que en atención al principio de independencia judicial, en el caso específico del Poder Judicial, está plenamente justificado que tenga una regulación especial, separada y diferenciada en materia de remuneración salarial de sus empleados, sujeta a los principios constitucionales fundamentales que prevén los artículos 191 y 192 en cuanto a la idoneidad comprobada:

> *"(…) en el caso de los poderes, su propia independencia constitucional, garantizada en general por el artículo 9° de la Constitución y, en los del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones por las de los artículos 99 y siguientes, 152 y siguientes y 177 de la misma, así como sus propias normas orgánicas, imponen a sus jerarcas la atribución y la responsabilidad de fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos, dentro, naturalmente, de sus disponibilidades presupuestarias, independientemente, desde luego, de que sus montos puedan coincidir o no con los de los diputados."*

Desde esta perspectiva entonces, le corresponderá al Poder Judicial establecer todo lo relativo a la remuneración salarial de sus empleados, de modo que cualquier interferencia que, sobre la materia, pretenda hacer otro Poder de la República en relación con el Poder Judicial, implicará una lesión a su independencia, pero también a la separación de poderes. La Sala Constitucional en sentencia n°03575-1996, ha sido muy clara al establecer que, en relación con empleo público:

> *"… es posible concluir que el órgano estatal competente en esta materia es cada poder de la República, dado que son estos- Ejecutivo, Legislativo, Judicial y*

> *Tribunal Supremo de Elecciones- los más capacitados para determinar sus necesidades y conocer sus particularidades condiciones".*

Sin duda alguna, lleva razón la anterior cita pues quién más capacitado que cada Poder de la República, para determinar cuáles son las necesidades de personal que tiene o que espera tener, en qué áreas lo necesita, bajo qué condiciones se pueden hacer las contrataciones y qué requisitos solicitar, y cuál sería la correcta remuneración a pagar, entre otros aspectos que, en el caso del Poder Judicial, son propios de su naturaleza y de las funciones que le corresponde llevar a cabo. Desde esta perspectiva, no es válido entonces que sea un ente externo, proveniente del Poder Ejecutivo como es el Mideplán, el que determine la política de remuneración de los empleados del Poder Judicial cuando ni siquiera tiene conocimiento pleno y oportuno sobre las características de sus empleados, las necesidades institucionales y el tipo de remuneración que les corresponde en atención a la peligrosidad de sus funciones, la responsabilidad que tienen en su ejercicio, la urgencia de su actuación, entre otros aspectos que le corresponde al Poder Judicial reconocer y validar. Permitir que sea un órgano externo proveniente del Poder Ejecutivo, el que determine la política de remuneración de los empleados del Poder Judicial, sin tener aquél conocimiento sobre las necesidades institucionales, implica no sólo una vulneración del principio de independencia del Poder Judicial, sino también de la separación de poderes.

En este punto interesa resaltar lo que manifestó la Sala Constitucional en la sentencia nº 2017-009551 en relación con la importancia del Poder Judicial en el Estado de Derecho y del ejercicio de su función administrativa con independencia:

> *"El Poder Judicial no es hoy en día un poder "vacío" o "devaluado" (como se le consideraba en los inicios del Estado moderno); es precisamente uno de los objetivos claros de los dictadores bajarle el perfil a su independencia, minar la independencia económica o rellenando las cortes con jueces "orientados ideológicamente" (court-packing que afortunadamente no ocurrió en los EEUU a pesar de una amplia mayoría partidaria en el Congreso en sintonía con su presidente F. D. Roosevelt, pero con sombrías críticas entre sus propias filas); si no se le da la importancia al Poder Judicial en el Estado social y democrático de Derecho para su correcto funcionamiento, su debilitamiento conduce a forma de gobiernos antidemocráticas, prueba de ello es que uno de las funciones que primero controlan los gobiernos autoritarios o totalitarios es la judicial, de ahí*

la importancia de que todo sistema democrático tenga un Poder Judicial robusto." (…) "tanto las funciones legislativas como las judiciales requieren de una estructura administrativa de apoyo para la consecución de su función esencial o primaria, como lo es la función administrativa que le ayuda a canalizar toda su actividad; la que, lógicamente, alcanza al recurso humano o del personal de los Poderes de la República, entretanto, detrás de la función fundamental está la administrativa del personal, agentes y servidores (as) públicos (as), etc."

No puede dejarse de lado tampoco que este Tribunal en la opinión consultivan°2018-019511, indicó que las normas especiales que regulan al Poder Judicial velan porque se garantice su independencia respecto de los otros poderes, y la interpretación sistemática constitucional impide una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias:

"… Entre las normas de este marco se cuentan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial, el Estatuto de Servicio Judicial (incluida su reforma por la Ley de Carrera Judicial), etc. De manera clara, las normas supra enunciadas tienen la intención de regular concretamente al Poder Judicial, velando por que se garantice su independencia frente a los otros Poderes de la República".

(…) "Es más, dicho marco normativo está diseñado para garantizar la eficiencia de la función judicial y proteger a los servidores judiciales de injerencias externas, tal como indica el artículo 1 del Estatuto de Servicio Judicial: "Artículo 1º.- El presente Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Judicial y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia de la función judicial y de proteger a esos servidores." Nótese que la norma determina que las relaciones de empleo entre el Poder Judicial y sus servidores se encuentran reguladas por el Estatuto y su reglamento. La interpretación sistemática a que obliga ese numeral impide una regulación indirecta del servicio judicial mediante directrices o lineamientos procedentes de otras instancias. Esto se verifica porque el dictado del reglamento a que refiere la norma es, a su vez, competencia exclusiva de la Corte, como indica el mismo Estatuto: "Artículo 5º.- Antes de dictar un reglamento interior de trabajo, ya sea de carácter general

para todos los servidores judiciales o aplicables sólo a un grupo de ellos, la Corte pondrá en conocimiento de esos servidores el proyecto respectivo, por el medio más adecuado, a fin de que hagan por escrito las observaciones del caso, dentro de un término de quince días. La Corte tomará en cuenta esas observaciones para resolver lo que corresponda, y el reglamento que dicte será obligatorio sin más trámite, ocho días después de su publicación en el "Boletín Judicial". Una garantía más de la independencia del Poder Judicial en el tema de empleo es que el Jefe del Departamento de Personal se encuentra vinculado al Presidente de la Corte, excluyendo la injerencia de instancias externas: "Artículo 6º.- El Departamento de Personal del Poder Judicial funcionará bajo la dirección de un Jefe que dependerá directamente del Presidente de la Corte y será nombrado por la Corte Plena".

Así las cosas, es más que evidente que el artículo 36 del proyecto de Ley Marco de Empleo Público bajo estudio, resulta inconstitucional porque lesiona los principios de separación de poderes y la independencia judicial pues, de su contenido se desprende que la remuneración salarial de los empleados del Poder Judicial provendría de directrices o lineamientos procedentes de otras instancias ajenas al Poder Judicial, específicamente del Poder Ejecutivo, con la consiguiente injerencia de un Poder de la República sobre el Poder Judicial.

En conclusión, consideramos que los artículos 13, 32, 33, 34 y 36 del proyecto de Ley Marco de Empleo Público son inconstitucionales en cuanto se refiere a su aplicación al Poder Judicial. Lo anterior se considera así por cuanto, tal y como se dijo supra, en todos esos artículos se establecen potestades para el Mideplán que interfieren con la independencia del Poder Judicial y con el principio de separación de poderes, debiendo tenerse presente una vez más, que ningún órgano del Poder Ejecutivo, y por lo tanto externo a la Corte Suprema de Justicia pueden emitir directrices u órdenes en materia de empleo público".

Esas consideraciones las replicamos en el caso concreto al estimar que es contrario al principio de independencia y de separación de poderes el reconocimiento de facultades para el MIDEPLAN, en lo relativo a la definición de salarios de los servidores del Poder Judicial, así como la potestad de realizar diagnósticos en materia de recursos humanos de las entidades y los órganos incluidos en este proyecto de ley para lograr un adecuado redimensionamiento de las planillas existentes.

Claramente, la definición de esos salarios debe hacerse siempre con una base técnica (por ejemplo, la colaboración de la Contaduría de la Corte, estudios de salarios a nivel del mercado público, encuestas de composición de salarios, elaboración técnica de un Manual Descriptivo de Clases, etc.) y exigencias legales (los arts. 9, 152 y ss. de la Constitución Política; 59 inciso 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 8, 14 y 62 del Estatuto de Servicio Judicial; 2, 3 y ss. de la Ley de Salarios del Poder Judicial). Todo lo cual, por lo demás, está sujeto al control de legalidad y constitucionalidad correspondiente. Además, no debe olvidarse que los recursos con los que cuenta dicho Poder son aprobados por el legislador presupuestario. Con lo cual, si lo que se busca es limitar las erogaciones por este concepto, la Constitución ya prevé el cauce adecuado.

h.- Artículos 12, 16 y 28

i) Consideraciones de la Magistrada Garro Vargas

Como parte de la consulta y en el encabezado del escrito se citan los arts. 12, 16 y 28 del proyecto de ley. Sin embargo, respecto a estos numerales no hay un desarrollo particularizado de sus contenidos y de los motivos que generan alguna duda de constitucionalidad. En consecuencia, respecto a estos numerales la consulta resulta inevacuable.

ii) Consideraciones de la Magistrada Picado Brenes

He considerado relevante además, separarme del criterio de mayoría, por considerar que los artículos 12, 16 y 28 resultan inconstitucionales por el fondo. Siendo que la consulta está debidamente fundamentada en cuanto a estos artículos, los cuales resultan relevantes para el Poder Judicial.

Sobre la Plataforma integrada (artículo 12) me remito a lo que he indicado en el voto anterior. Obsérvese que el artículo bajo estudio está dando vida a una nueva figura que se ha dado en denominar “plataforma integrada de empleo público”, la cual será capaz de recolectar de modo centralizado, datos e información sobre el perfil laboral de las personas servidoras públicas, y ahí se podrá encontrar a personas que se consideran “inelegibles para ser nombradas nuevamente en puestos públicos por motivos de haber sido sancionados con una inhabilitación”. Esta plataforma será administrada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y según se desprende del numeral, el objetivo de esa plataforma es contar con “evidencia oportuna y exacta” para la toma de decisiones en materia de empleo público. En mi criterio, la norma plantea

serios problemas de podrían rozar con la Constitución, pues además de que se trata de un registro público en donde se contará con datos sensibles de las personas servidoras públicas, también debe tomarse en cuenta que su recolección se estaría haciendo de manera automática, y el acceso a su contenido pareciera ser libre, únicamente sujeto a la oportunidad y conveniencia de la administración y sin la más mínima intervención de un juez. Debe recordarse que la recolección de datos personales está sujeta a reglas que garanticen el derecho a la protección de esos datos así como el derecho a la autodeterminación informativa de su propietario y aún cuando en el ámbito público tales reglas pueden ser menos rígidas, lo cierto es que siempre debe existir una ley que lo autorice bajo situaciones que sean razonables y acordes con el principio democrático y siempre sujeto a la intervención de un juez en caso de que sea necesario. En el caso concreto, se observa que el proyecto de ley no establece una adecuada justificación de las razones por las cuales se hace necesario elaborar ese registro, tampoco se dispone si las personas servidoras públicas van a poder autorizar su inclusión en dicho registro, no se determina cuáles de sus datos constarán ahí ni mucho menos se establece el procedimiento a través del cual las personas van a tener acceso a su información, a su corrección o los fines para los cuales se usarán en cada caso concreto. Por otra parte, tampoco se establece el nivel de protección que se le dará a esos datos ya que solo se menciona que estarán administrados por el Mideplán; aspecto que es de gran relevancia pues no puede olvidarse que los datos que están almacenados en registros públicos, serán de acceso restringido, con lo cual el proyecto debería de contemplar -al menos- los elementos esenciales bajo los cuales se dará acceso a ese registro, sobre todo cuando se toma en cuenta que ahí podrá constar información sensible. Aunado a lo anterior, dada la gravedad del tema, en mi criterio, aun cuando el artículo 12 establece que esa plataforma integrada de empleo público deberá respetar lo dispuesto en la Ley 8968 de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, lo cierto del caso es que el proyecto es omiso en incluir aspectos relativos al manejo de actuación de las personas que alimentarán esas bases de datos así como las posibles sanciones que pudieren existir en caso de que se haga un mal uso de la información a la que tienen acceso, ello por cuanto en cada dependencia pública habrá personal encargado y al sumar instituciones, serán muchas las personas que podrían tener algún tipo de contacto con esa información así como su manipulación. En esta materia no puede olvidarse que en ese registro puede constar información sensible, también pueden existir datos cuya difusión indiscriminada podría afectar seriamente a las instituciones públicas, pero sobre todo entratándose del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, cuyos servidores deben gozar de una protección institucional especial en razón de la naturaleza de las funciones, como podría ser el caso de los

agentes del OIJ, Fiscales, Defensores Públicos, Jueces, o personal estrechamente vinculado con el proceso electoral, entre otros.

En consecuencia, en mi criterio, el artículo podría contener roces de constitucionalidad al no incluir aspectos como los indicados que pueden ocasionar serias lesiones a los derechos fundamentales de las personas servidoras públicas que pudieren estar incluidas en esa plataforma integrada de empleo público.

Bajo los mismos argumentos considero que lo mismo puede reprocharse sobre la oferta de empleo (artículo 16) y más grave aún sobre los lineamientos para metodología de evaluación de desempeño (artículo 28) en cuanto al Poder Judicial, según se consulta.

B.- Consulta legislativa facultativa. Exp n.°21-025198-0007-CO. Aspectos evacuados

El *quid* de la cuestión es examinar qué tipo de cambios puede hacer la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad respecto de un proyecto de ley. Al respecto, la Sala, en sus precedentes, advirtió que sería legítimo que la Comisión introduzca cambios sustanciales en la iniciativa parlamentaria que son consecuencia de la opinión consultiva. Esta Sala indicó que la Comisión puede "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". Entonces si los cambios realizados al proyecto son tan profundos que van más allá de lo dictaminado por la Sala, se estima que el proceder sería inconstitucional. Es decir, la Comisión no puede por sí misma realizar modificaciones de gran calado que no sean consecuencia del dictamen de esta Sala Constitucional, pues tal proceder tendría como consecuencia anular el derecho de enmienda del resto de los legisladores que no forman parte de la Comisión, desconociéndose incluso la voluntad expresada en un primer debate.

La Magistrada Garro Vargas advierte que el análisis que a continuación suscribe en minoría debe leerse a la luz de lo señalado en la nota que consigna al final.

1.- Inclusión de la Asamblea Legislativa en las excepciones del proyecto de ley

a.-Aspectos consultados

En este primer punto, se cuestiona, concretamente, la inclusión de la Asamblea Legislativa en las denominadas salvaguardas del proyecto de ley: arts. 6 párrafo primero, 7, 9 inciso a) párrafo segundo, 13 párrafo final, 18 que adiciona párrafo segundo, 21 adiciona párrafo final, 31 párrafo primero, 32 párrafos tercer y cuarto, 33 párrafo primero, 34 y 37.

b.- Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

En el caso concreto se cuestiona la inclusión de la Asamblea Legislativa en la denominada salvaguarda que fue incluida en varios artículos del proyecto de ley con el propósito de excluir a los Poderes de la República y a varios entes dotados de autonomía de gobierno, de la pretendida rectoría del Poder Ejecutivo, a través del MIDEPLAN, en materia de empleo público. Al respecto, se debe advertir que este Tribunal no se pronunció de forma específica en lo concerniente a la presunta lesión a la independencia de la Asamblea Legislativa en relación con el manejo de su personal, pues no fue expresamente consultado por los diputados y diputadas que suscribieron las primeras consultas legislativas. No obstante, el razonamiento realizado por la mayoría de la Sala abarca también a dicho Poder de la República, puesto que por mayoría se realizaron las siguientes consideraciones de interés:

> *"[No es inconstitucional que el legislador someta a toda la Administración Pública a una ley marco de empleo público,* ***siempre y cuando observe rigurosamente los principios de separación de poderes*** *y no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan a las universidades del Estado, a la CCSS y a las municipalidades.*
>
> *(…)*
>
> *Esta postura, hace que* ***resulte 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.*

(…)

Ahora bien, lo anterior no significa que todo el funcionariado de los poderes del Estado y de los entes supra citados esté excluido de la potestad de dirección. 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".* (Lo destacado no corresponde al original).

Del anterior extracto, suscrito por la mayoría de esta Sala, se desprende con absoluta certeza la premisa de que, en virtud del principio de independencia de los diferentes Poderes del Estado, corresponde a cada uno de ellos el manejo del personal que realiza labores esenciales, exclusivas y excluyentes de la respectiva función asignada constitucionalmente. Además, resulta contrario al Derecho de la Constitución la pretendida rectoría del Poder Ejecutivo respecto a los otros Poderes de la República. A partir de tales afirmaciones, destacadas *supra*, la consecuencia lógica y directa es la inclusión de la Asamblea Legislativa como Poder del Estado, en virtud del art. 9 constitucional, en la salvaguarda propuesta por la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad. Dicho órgano, en su informe de mayoría, realizó las siguientes consideraciones:

"Bajo esta tesis, los integrantes de esta instancia legislativa que suscribimos el presente informe recomendamos adoptar la salvaguarda sugerida en el texto de la resolución, para que de forma clara y precisa, se subsanen los vicios de inconstitucionalidad, para ello se propone modificar el primer párrafo del artículo 6 Creación del Sistema General de Empleo Público, contenido en el Capítulo II Gobernanza del Empleo Público, adicionando una frase final, el cual se leerá: (…)

"Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.."

De manera que, con la redacción propuesta, se incorpora una salvaguarda en favor del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, por lo que quedaría excluido de la rectoría de Mideplán (Poder Ejecutivo), *observando rigurosamente los principios de separación de poderes y que no vacíe de contenido los grados de autonomía que el Derecho de la Constitución le otorgan, así desarrollado en el voto No. 2021-17098.*

Esta redacción se trabajó a partir de los conceptos expresados en el voto y el reconocimiento que hace la resolución de que dentro de cada poder existan dos regímenes: los que están sometidos a la rectoría y los que no. De manera que aquellos funcionarios que no ejercen una labor que esté directamente vinculada con las competencias exclusivas y excluyentes, funciones administrativas básicas, auxiliares que sí podrían -sin agravio a la Carta Magna- estar sometidos a la rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo del Mideplán.

Esta salvaguarda se repite en varias normas del texto sustitutivo adjunto, en los artículos que la Sala Constitucional analizó en el voto No. 2021-17098". (Lo resaltado no corresponde al original).

En consecuencia, estimamos que respecto a esta inclusión de la Asamblea Legislativa en las excepciones previstas en el art. 6 (creación del del Sistema General de Empleo Público); el art. 7 (competencias del MIDEPLAN); el art. 9 (funcionamiento de las administraciones activas); art. 13 (sobre la creación de las familias de puestos); art. 18 (sobre el nombramiento y período de prueba del personal de la alta dirección pública); arts. 21 y 22 (sobre la aplicación del procedimiento de despido); art. 30 (sobre la construcción de columnas salariales); art. 31 (la metodología de valoración del trabajo; arts. 32 y 33 (la creación y la clasificación de los grados dentro de las familias laborales) y art. 34 (la elaboración de la columna salarial de las propias familias laborales), no existe ningún vicio de inconstitucionalidad por algún exceso de parte de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad.

2.- Modificación del artículo 6 párrafo primero

a-. Aspectos consultados

Se cuestiona que la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad incurrió en un vicio esencial del procedimiento, al mantener sujetas al Sistema General de Empleo Público del MIDEPLAN, a las oficinas de recursos humanos del Poder Legislativo (por exceder sus competencias, ya que la Sala Constitucional no fue consultada respecto a éste) al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, a las universidades públicas, la CCSS y las municipalidades. Respecto de la Asamblea Legislativa consideran que es inconstitucional la modificación por cuanto la incluye en la excepción, pese a que la Sala no se refirió a este Poder de la República. Mientras que, en relación con las demás instituciones, se considera inconstitucional por mantener las oficinas de recursos humanos siendo parte del Sistema General de Empleo Público a cargo del MIDEPLAN.

b.- Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para analizar el alegato, en primer lugar, corresponde examinar cómo estaba la norma originalmente y cómo quedó luego de la recomendación de la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad a partir de lo dictaminado en la opinión consultiva n.°2021-17098:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 6- Creación del Sistema General de Empleo Público. La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente:	**ARTÍCULO 6- Creación del Sistema General de Empleo Público.** La rectoría del Sistema General de Empleo Público estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). **Se excluye de esta rectoría las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las**

	competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución. Dicho sistema estará compuesto por lo siguiente: a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley. c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento. d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.
a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). b) Las oficinas, los departamentos, las áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las entidades y los órganos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley. c) La Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con la regulación establecida en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento. d) El conjunto de normas administrativas, políticas públicas, disposiciones de alcance general, reglamentos, circulares y manuales emitidos para la planificación, estandarización, simplificación, coherencia, óptima administración y evaluación del empleo público, según lo indicado por la Ley 6227, Ley General de	

la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978. e) Las directrices y resoluciones.	e) Las directrices y resoluciones. *(Lo destacado corresponde a la inclusión propuesta por la Comisión).*

Al examinar el numeral como estaba originalmente redactado, la mayoría de la Sala concluyó que el art. b) era inconstitucional por someter al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo, lesionando los principios de independencia judicial y electoral. La propia Sala advirtió que los citados Poderes no podrían estar bajo la citada potestad, excepto en lo que atañe a quienes presten servicios administrativos básicos, auxiliares, que no inciden sobre las competencias exclusivas y excluyentes, ni funciones administrativas necesarias para el cumplimiento de estas. Además, la mayoría de la Sala repitió tal argumento para las universidades públicas, respecto de las cuales, se advirtió lo siguiente:

> *"En relación con el artículo 6, resulta inconstitucional, pues 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. Esta tesis encuentra sustento en la sentencia 96-0276, en la cual la Sala señaló:*
>
> *"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…""* (Lo destacado no corresponde al original).

Asimismo, en relación con la CCSS, respecto de la cual, se realizaron por mayoría las siguientes consideraciones:

> *"En relación con el artículo 6, resulta inconstitucional, pues no se excluye de la potestad de dirección a los funcionarios que participan de las actividades vinculadas a los fines constitucionalmente asignados a la CCSS, y quienes ejercen*

> *cargos de alta dirección política, así como todo aquel funcionariado administrativo, profesional y técnico, que establezcan los máximos órganos de la entidad aseguradora. 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".*

Esa postura que fue igualmente reiterada respecto de las municipalidades.

En síntesis, la mayoría de la Sala consideró que el art. 6 resultaba inconstitucional, por no excluir determinados servidores públicos de la rectoría del Sistema General de Empleo Público a cargo del MIDEPLAN; pero advirtió que ello sí era posible respecto al personal administrativo básico y auxiliar de los citados Poderes de la República y los entes con autonomía de gobierno mencionados. En consecuencia, el párrafo introducido en el proyecto de ley es un efecto directo de lo dicho por la mayoría de este Tribunal y, por ello, se agregó la excepción o, en palabras de la Comisión, la salvaguarda, que justamente procura exceptuar a determinados servidores públicos que participan directamente de las funciones vinculadas a los fines constitucionalmente asignados a los órganos y entes constitucionales ya mencionados. Por lo tanto, respecto a este numeral, no se acredita una desatención de la Comisión en relación con la opinión consultiva, ni que el hecho de incluir a la Asamblea Legislativa implique un exceso, pues responde a una consecuencia lógica de las consideraciones ya señaladas en el apartado anterior.

3.- Modificaciones del artículo 7

a.-Aspectos consultados

Los legisladores consultantes consideran que la Comisión procedió a modificar aspectos no declarados inconstitucionales por la Sala en el dictamen n.°2021-17098, al excluir al Poder Legislativo de la aplicación de los incisos a), c), f) y l); al modificar los incisos a) y c) y al eliminar los incisos d) y p) impidiendo su aplicación a los demás órganos e instituciones sujetos al ámbito de aplicación de esta ley, sean las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, de acuerdo con el art. 2 del proyecto de ley. Además, al pretender sujetar en lo referente a las evaluaciones de desempeño a una parte de las personas servidoras del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, pese a lo resuelto

por la Sala al respecto. Finalmente, adujeron que al modificar el inciso l) (anterior m) se violaron los derechos de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras.

b.- Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para atender el alegato corresponde examinar, en primer lugar, cómo estaba la norma originalmente (art. 7) y cómo quedó su redacción luego de la recomendación de la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad a partir de lo dictaminado en la opinión consultiva n.°2021-17098:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 7- Competencias del Mideplán Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes: a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974.	**ARTÍCULO 7- Competencias del Mideplán** Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes: a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, los programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la

b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público. c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. ~~d) Asesorar a las entidades y los órganos incluidos, bajo el ámbito de cobertura de la presente ley, para la correcta implementación de las políticas públicas, las disposiciones de~~	determinación que realice la respectiva institución. b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público. c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

~~alcance general, las directrices y los reglamentos que se emitan en el marco de la rectoría política en empleo público y la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.~~	
e) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.	d) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.
f) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley.	e) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley.
g) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño.	f) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la
h) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y	

formulación de propuestas de empleo público. i) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público. j) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para homogeneizar la recopilación y difusión de datos. k) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre cómo planificar y aplicar las actividades dentro de la estrategia.	determinación que realice la respectiva institución. g) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público. h) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público. i) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para homogeneizar la recopilación y difusión de datos. j) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre cómo

l) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten procedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. m) Establecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con esta ley y especifica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas. n) 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	planificar y aplicar las actividades dentro de la estrategia. k) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten procedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. l) 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. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

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. o) Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este. ~~p) Analizar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de evaluación, a efectos de determinar si estos cumplen o no su cometido.~~ q) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad. *(Lo tachado corresponde a los extractos eliminados).*	m) 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. n) Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este. o) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad.

En relación con los cambios con el numeral de marras, la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad rindió la siguiente recomendación al Plenario:

> *"El artículo 7 desarrolla las competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), como rector del Sistema General de Empleo Público en un grupo de incisos.*

La resolución 2021-17098 analiza con respecto al Poder Judicial: "el artículo 7, incisos d), g) y p) resultan inconstitucionales, pues afecta la independencia de Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto los somete a la potestad de dirección y reglamentaria de Mideplán, así como a la verificación de si cumplen o no con el cometido de la evaluación del desempeño y no se excluye de la potestad de dirección. Hay que enfatizar que el principio de separación de poderes o funciones es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que ejerce el Poder Ejecutivo, toda vez que no puede ordenar su actividad, estableciendo metas y objetivos. En lo que atañe a la evaluación del desempeño, queda reserva a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales. Quiere esto decir, que, en lo tocante a este extremo, todo el funcionariado de cada poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto."

Bajo esta tesitura, continúa el voto indicando sobre la relación con las universidades:

"se mantiene el mismo criterio vertido respecto al numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación de Mideplán 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."

Respecto de la CCSS "se mantiene el mismo criterio vertido en relación con el numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación de Mideplán en materias donde hay una potestad exclusiva y excluyente a favor de la CCSS para alcanzar el fin constitucional asignado por el constituyente originario."

De las Municipalidades en esta materia señala que "el artículo 7, se mantiene el mismo criterio vertido en relación con el numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación de Mideplán en materias donde hay una potestad exclusiva y excluyente a favor de las municipalidades para alcanzar el fin constitucional asignado por el constituyente originario."

A partir de la lectura de las citas anteriores, la resolución hace énfasis al principio de separación de poderes o funciones, la cual es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que puede ejercer el Poder Ejecutivo por medio de la rectoría del Mideplán, debido a que este órgano no tiene competencia para ordenar la actividad, ni de establecer metas y objetivos a otros Poderes de la

República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ni a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

De manera que las afectaciones producen no solo una incidencia directa en la organización y funcionamiento, sino que, en lo medular, el contenido y efectos del proyecto consultado a la Sala Constitucional tienen consecuencias directas en el ejercicio de competencias constitucionalmente asignadas a estos Poderes y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

En ese sentido, y como ya lo hemos venido sosteniendo, es interés de las Diputadas y del Diputado que suscribimos este informe adecuar la redacción del artículo 7 a fin de subsanar los vicios de inconstitucionalidad señalados en la resolución 2021-17098, adicionando una frase al final del inciso a): (…) Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentespara el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución." Expresión que estaremos recomendado adicionar también al final del inciso c), g) y m), del mismo numeral, de conformidad con el artículo 9 de la Constitución Política.

Ante las dudas de constitucionalidad se propone la eliminación de los incisos d) y p) por considerar que la justificación del razonamiento del voto existe una reserva en esta materia a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales; y se procede a correr la numeración de los incisos en el texto sustitutivo que se adjunta a este Informe".

En primer lugar, respecto de la inclusión de la Asamblea Legislativa en las exclusiones relacionadas con la pretendida rectoría del MIDEPLAN, se debe estar a lo ya dicho sobre el particular en el sentido de que responde a una consecuencia lógica y directa de la opinión consultiva n°.2021-17098. En la misma se enfatizó de forma reiterada que resulta inadmisible, desde la óptica constitucional, el ejercicio de un poder de dirección o de reglamentación de un órgano del Poder Ejecutivo sobre los otros Poderes del Estado, lo que incluye, de forma indefectible, al Poder Legislativo. En consecuencia, la exclusión de la Asamblea Legislativa en los incisos a), c), f) y l) no resulta un exceso de

parte de la Comisión que haya lesionado los derechos de enmienda de los legisladores o el principio democrático.

Luego, sin hacer una mayor fundamentación, los legisladores cuestionan la modificación de los incisos a) y c). Al respecto, no aclaran en qué sentido hubo un exceso de parte de la Comisión. Ahora bien, debe decirse que la inclusión de la salvaguarda en los incisos señalados pretende acatar los vicios de inconstitucionalidad apuntados por la Sala en la opinión consultiva n.°2021-017098, en la cual, como ya se ha dicho reiteradamente, se afirmó la inconstitucionalidad de que el MIDEPLAN pudiera dirigir políticas públicas o disposiciones de alcance general respecto del personal que realiza funciones exclusivas y excluyentes de cada Poder de la República y de los entes públicos constitucionales que poseen autonomía de gobierno. En consecuencia, al respecto, no se encuentra vicio alguno.

La supresión del inciso d) del proyecto de ley tampoco luce como un exceso de la Comisión pues ciertamente dicho inciso fue considerado inconstitucional en el dictamen n.°2021-017098 de esta Sala. Al respecto, se indicó:

> *"En relación con el artículo 7, incisos d), g) y p) resultan inconstitucionales, pues afecta la independencia de Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto los somete a la potestad de dirección y reglamentaria de Mideplán".*

Asimismo, la Sala reprochó este numeral en relación con las universidades públicas, la CCSS y las municipalidades, respecto de las cuales la Sala afirmó que el art. 7 era inconstitucional, por cuanto las pretendía someter a la potestad de reglamentación de MIDEPLAN en materias donde hay una potestad exclusiva y excluyente a favor de dichos entes para alcanzar los fines constitucionalmente asignados por el constituyente. En consecuencia, respecto a la supresión del inciso d), el cual disponía la obligación del MIDEPLAN de asesorar a las entidades y los órganos incluidos bajo el ámbito de cobertura del proyecto de ley en "la correcta implementación de las políticas públicas, de las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que se emitan en el marco de la rectoría política en empleo público", esta minoría estima que no hubo un exceso de parte de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, pues la eliminación del referido inciso también se deriva de la opinión consultiva que concretamente dictaminó la inconstitucionalidad del inciso en cuestión.

Ahora bien, los legisladores consultantes reprochan que se eliminó dicha competencia –asesoría para la correcta implementación de las políticas públicas– respecto del resto de entidades y órganos incluidos bajo el ámbito de cobertura de la norma (art. 2) y sobre las cuales la Sala no emitió pronunciamiento. Sin embargo, en criterio de esta minoría, el proceder de la Comisión no fue lesivo de los procedimientos si se toma en cuenta que, en todo caso, la referida competencia ya está establecida respecto a dichas instituciones en el art. 46 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, norma que fue adicionada en virtud de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ley n.°9635, que dispone textualmente lo siguiente:

> *"Art. 46- Rectoría de Empleo Público. Toda la materia de empleo del sector público estará bajo la rectoría del ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica, quien deberá establecer, dirigir y coordinar las políticas generales, la coordinación, la asesoría y el apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y las normativas administrativas que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público, velando que instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, las metas y las acciones definidas.*
>
> *Además, deberá evaluar el sistema de empleo público y todos sus componentes en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad, y proponer y promover los ajustes necesarios para el mejor desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas".*

El ámbito de aplicación de dicha norma está establecido en el art. 26 inciso 2) e incluye justamente a las instituciones autónomas y semiautónomas, así como las empresas públicas del Estado.

En consecuencia, en criterio de esta minoría, la recomendación de supresión del inciso d) del proyecto de ley por parte de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad no lesionó el derecho de enmienda de los legisladores, pues fue un efecto directo de la opinión consultiva de esta Sala, con lo cual, no hubo extralimitación. Y, en todo caso, como se aprecia, respecto de otras instancias, como por ejemplo las instituciones autónomas y semiautónomas o empresas públicas del Estado, ya el MIDEPLAN tiene asignada por ley la referida competencia de asesorar en la correcta implementación de las políticas generales de empleo público, por lo que la eliminación del inciso no tiene ninguna repercusión sobre las instancias invocadas por los legisladores consultantes.

En otro orden de ideas, los legisladores cuestionan la adición realizada al inciso f) del proyecto de ley, en vista de que se pretende mantener la sujeción de parte del personal del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones en materia de evaluaciones del desempeño, pese a que la Sala lo declaró inconstitucional en relación con todo su funcionariado. En cuanto a este inciso, más que su contenido –respecto del cual ya se emitió un criterio en minoría *supra*–, corresponde examinar si hubo un exceso de parte de la Comisión, porque los legisladores lo que están reprochando acá es el procedimiento empleado para enmendar el proyecto de ley, no el fondo. Al respecto, es preciso recordar que la opinión consultiva, en cuanto al fondo, no resulta vinculante para la Asamblea Legislativa. El art. 101 párrafo segundo de la LJC refiere que "El dictamen de la Sala sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado". Por lo tanto, si bien esta Sala efectivamente dictaminó por unanimidad que todo lo que atañe a la evaluación del desempeño en relación con los servidores de los respectivos Poderes del Estado y entes constitucionales con autonomía de gobierno (entes públicos descentralizados por región –corporaciones municipales– y servicios –universidades estatales y la CCSS–) es competencia de estas instancias, desde el punto de vista estrictamente procesal, bien podría la Comisión apartarse de dicho criterio y formular una solución distinta como la que se propuso (que consiste en agregar la salvaguarda, lo que supone dejar a los servidores no excluidos –de los poderes e instituciones autónomas mencionadas– en sujeción de MIDEPLAN). Esto, claro está, no significa que lo dicho por la Sala deje de tener un valor jurídico respecto del fondo.

En cuanto a la adición del inciso l) en lo tocante a la inclusión de una salvaguarda atinente al establecimiento de un sistema único y unificado de la remuneración, sí considera esta minoría que guarda relación y es un efecto directo de lo dictaminado por esta Sala en lo referente a los principios de independencia o separación de los Poderes de la República. Recuérdese que si bien la Sala no se pronunció en concreto sobre este inciso, sí realizó un considerando general en el que estableció las siguientes líneas generales:

> *"En otro orden de ideas, también 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, como se explicará al analizar la normativa que se tacha de inconstitucional en las consultadas admitidas****".* (Lo destacado no corresponde al original).

Partiendo de lo expuesto, se descarta el agravio.

Igualmente, la eliminación del inciso p) obedece a que la Sala dictaminó su inconstitucionalidad en relación con el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, lo que se puede considerar transversal para el resto de entes con autonomía de gobierno. Ergo, responde a un efecto directo de la opinión consultiva de este Tribunal. Por lo que no se observa sobre el particular alguna extralimitación de la Comisión.

c.- Voto salvado de la magistrada Picado Brenes

La magistrada Picado Brenes evacua la consulta en el sentido de que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad incurrió en un vicio de procedimiento, pues se extralimitó en sus competencias respecto de las reformas a los artículos 7 inciso f) y 7 inciso l). Debo precisar que coincido con las consideraciones arriba señaladas, excepto en lo que se refiere a las reformas de esos dos incisos.

Esta Sala ha tenido la posibilidad de referirse a las competencias de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, por ejemplo, en la opinión consultiva n.°2006-05298 en la cual se consideró lo siguiente:

> *"Ahora bien, en el caso concreto el artículo 31 del proyecto de ley aprobado en primer debate el 14 de diciembre de 2004 (folio 4984 copia certificada del expediente legislativo N°13.874) fue declarado inconstitucional en la opinión consultiva N°2005-01800 de las 16:20 hrs. de 23 de febrero de 2005 –al igual que los artículos 3°, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 32, 35, 36, 37, 38, 39 y 40– por tratarse de un tipo penal abierto, que utilizaba el término indeterminado "relación de poder o de confianza". En este sentido, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, en vez de limitarse a conocer sobre el vicio advertido por la Sala Constitucional en la sentencia aludida, reformó completamente esta disposición al incluir la expresión "prácticas sadomasoquistas", en lugar de la frase "actos que le causen dolor o*

humillación, a realizar o ver actos de exhibicionismo, a ver o escuchar material pornográfico o a ver o escuchar actos con contenido sexual" (ver folios 5237, 5257 y 5258 del expediente legislativo N°13.874), soslayándose el procedimiento contemplado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa para hacer ejercicio del derecho de enmienda mediante las mociones de fondo y reiteración, todo lo cual constituye un vicio esencial en la sustanciación del procedimiento legislativo que lesiona el principio democrático y el Derecho de la Constitución. ***Queda de manifiesto que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, si pretende modificar una norma en extremos sobre los cuales no se produjo un juicio de constitucionalidad, únicamente puede proponer al Plenario que envíe el proyecto a una Comisión para que lo redictamine, pero nunca realizar por sí misma esa reforma****. Consecuentemente, se debe evacuar la consulta formulada en el sentido que es inconstitucional la inclusión del artículo 30 del proyecto por parte de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, quien excedió las facultades que el Reglamento de la Asamblea Legislativa le atribuye y modificó esa norma en aspectos sobre los cuales no se dio ninguna valoración de constitucionalidad, en detrimento del derecho de enmienda".*

Dichos criterios fueron reiterados de forma similar por la Sala en la opinión consultiva n.°2008-016221 en la que se concluyó lo siguiente:

"Este Tribunal ha señalado que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad ***únicamente tiene competencia para revisar los aspectos declarados inconstitucionales por la Sala, motivo por el cual se deben mantener incólumes las demás disposiciones del proyecto, sobre las cuales se verificó la votación en primer debate. En este caso, la Comisión no alteró el texto legal, sino que ante los vicios señalados por la Sala respecto a la reforma producida al artículo 78 de la Ley de Biodiversidad, optó por recomendar al Plenario la eliminación del inciso 6), que por mayoría de este Tribunal se consideró que ameritaba la consulta a los sectores indígenas****. Con este proceder, resultaría en su criterio innecesaria dicha consulta y no se configuraría el vicio de procedimiento declarado. Recomendación que fue acogida por el Plenario en el acta No. 082 del 6 de octubre del 2008 con 31 votos a favor y 22 en contra, donde los diputados ejercieron el principio democrático.*

Nótese que la opción de que el proyecto fuese consultado a los pueblos indígenas -tal y como había sido reformado en el texto sustitutivo en cuestión-, fue puesto a discusión por parte del Diputado Merino del Río en el Plenario en la sesión No. 15 del 16 de octubre de 2008. Sin embargo dicha moción orden fue rechazada (ver folio 2026 del expediente legislativo adjunto), de modo que se trató de una decisión propia del Parlamento. Aunado a lo anterior, ***el dictamen de la Comisión versó sobre el artículo que había sido analizado por la Sala, no por uno ajeno al pronunciamiento constitucional. No estima este Tribunal que dicha Comisión haya excedido sus potestades o hubiese alterado el texto como se indica, ya que si se optó por eliminar el texto introducido al inciso 6) del artículo 78, fue por decisión del Plenario y no de la Comisión****. Por otro lado, en el acta No. 088 del 16 de octubre del 2008 del Plenario, se hizo constar por parte del Presidente del Directorio que el diputado Merino del Río presentó algunas mociones, pero la Secretaría le advirtió que el momento procesal era inorportuno y se las llevó, acto en el cual el Presidente añadió un documento, en el que en forma resumida señaló la imposibilidad de presentar mociones de fondo en dicho debate, por tratarse de etapas precluidas. En similar sentido la Sala ha señalado:*

> *"En el caso en estudio, considera la Sala que el principio democrático no se ve vulnerado por el hecho de que el proyecto en cuestión al ser retrotraído a la etapa procesal de primer debate, conforme en términos generales los dispone el numeral 146 inciso 5) del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se haya limitado la discusión a las normas que la Comisión dispuso que procedía su modificación para adaptarlas a los criterios señalados por la Sala en la anterior consulta. La votación en primer debate sin duda constituye una manifestación de voluntad del pleno legislativo (o comisión con potestades plenas), plasmada a través del voto de sus miembros. Por esa razón, entiende esta Sala que la voluntad del plenario fue manifestada cuando el proyecto fue aprobado en el primer debate, antes de la presentación de la consulta legislativa número 04-001884-0007-CO sobre cuyo dictamen se pronunció la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucional en su informe de fecha veinticuatro de agosto del año pasado. Como este Tribunal hizo objeciones de constitucionalidad referentes al contenido del proyecto, el expediente se devolvió a la Comisión sobre Consultas de*

Constitucionalidad, a la cual únicamente le compete revisar lo aspectos declarados inconstitucionales por la Sala, debiendo en todo respetar el resto del proyecto que ya había sido aprobado por la mayoría de los 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. Posteriormente, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad emitió un criterio de mayoría, el cual fue conocido en el plenario, estableciéndose que si bien el proyecto se retrotraería a primer debate, durante el mismo los diputados y diputadas únicamente podrían deliberar y votar en torno a las recomendaciones o cambios sugeridos por la Comisión. ***Esta decisión no es, a juicio de la Sala, contraria al principio democrático en ninguna de sus manifestaciones, pues como se dijo, el proyecto en consulta ya había sido aprobado en primer debate, por lo que la nueva discusión versaría únicamente sobre los aspectos de fondo que la Sala consideró inconstitucionales. No se lesionó el derecho de enmienda al impedir que los legisladores formularan mociones de fondo relativas a aspectos distintos a las modificaciones sugeridas por la Comisión a efecto de solventar los vicios observados por la Sala Constitucional, pues ya habían tenido oportunidad de hacer esos cuestionamientos en el trámite de primer debate. Conforme a lo anterior es dable concluir que con la situación comentada no se lesionó el derecho de participación y oposición de los legisladores, sino que se actuó en perfecta consonancia con la naturaleza jurídica de los procesos de consulta legislativa de constitucionalidad, sin afectar en nada el pleno ejercicio del derecho de enmienda que tienen los diputados en la tramitación de un proyecto de ley.****"(sentencia No. 2005-1800)*

En este asunto, el dictamen de la Comisión versó sobre el artículo que había sido analizado por la Sala, no por uno ajeno al pronunciamiento constitucional. En ese sentido no procedía la presentación de mociones de fondo, toda vez que el texto no fue modificado agregándose aspectos nuevos, únicamente le fue suprimida la frase que la Comisión entendió producía la violación acusada por la Sala, lo cual fue acogido como se indicó por el Plenario. Ahora bien, el Parlamento pudo haber acogido

enviar el asunto nuevamente a una Comisión dictaminadora de conformidad con el artículo 154 del Reglamento o constituirse en Comisión general para abrir un nuevo período de mociones, sin embargo no lo dispuso así."

Finalmente, en la opinión consultiva n.°2010-012026 en la cual, por unanimidad, se realizaron las siguientes consideraciones:

"C.- Los legisladores consultan el cambio en la legislación y la consecuente violación a los principios de publicidad, transparencia, enmienda y participación democrática. Argumentan que la Comisión no advirtió en el informe que hacía los cambios al proyecto de ley, lo cual contraviene el principio constitucional de publicidad para promover un amplio debate y no fue objeto de pronunciamiento de la Sala en voto 2009-17511. Niegan que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad pueda conocer, reformar, suprimir, adicionar, aspectos no analizados por la Sala Constitucional, que lesiona el derecho de enmienda y participación democrática de los demás legisladores. Piden declarar vicio sustancial del procedimiento. La Sala ha sostenido que dentro de las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad está la de 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 este Tribunal. La Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad presentó al Plenario de la Asamblea Legislativa el informe afirmativo de mayoría para su aprobación, se informó sobre él y así queda constando en actas la aprobación de la mayoría de los legisladores presentes. Lo que la Comisión presente para ser aprobado o rechazado, dependerá el trámite legislativo del proyecto. Si de la opinión de la Sala se derivan efectos indirectos, deben discutirse en el plenario legislativo dado que se requiere que actúe como Comisión General o remita el proyecto de Ley a la Comisión dictaminadora vía artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa en cualquiera de los debates. En cuanto a los directos los puede acoger al formular su recomendación (dictamen afirmativo de mayoría) ante el plenario legislativo. El inciso 5) del artículo 146 del Reglamento de la

Asamblea Legislativa, otorga las atribuciones legislativas a la Comisión, al participar de aquellas características como órgano legislativo preparatorio de la decisión final de la Asamblea Legislativa. En este sentido, el Reglamento en el mencionado apartado establece:

> *"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."*

En este sentido, 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. El numeral 88 del Reglamento de la Asamblea Legislativa es claro, naturalmente podrá entrar a conocer de todas las materias que con anterioridad han conocido otras Comisiones Permanentes Especiales, o a las que se les encargó expresamente el estudio del algún proyecto, al conocer lo resuelto por la Sala cuando evacua las consultas de constitucionalidad. Por sentencia No 2006-5298 establece:

> *"De la lectura de los artículos 88, 146 y 165 del Reglamento de la Asamblea Legislativa se deduce que la Comisión de Consultas únicamente tiene competencia para revisar los aspectos declarados inconstitucionales por la Sala, motivo por el cual se debe mantener incólumes las demás disposiciones del proyecto, sobre las cuales se verificó la votación en primer debate. Así lo entendió el Tribunal Constitucional en la sentencia N°2005-01800 de las 16:20 hrs. de 23 de febrero de 2005, cuando precisó:*
>
> *"Como este Tribunal hizo objeciones de constitucionalidad referentes al contenido del proyecto, el expediente se devolvió a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, a la cual 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 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.'

De ahí que, si la voluntad de la mayoría del plenario fue expresada con la aprobación en primer debate del proyecto de ley, el diseño de justicia constitucional costarricense otorga a la opinión de la Sala efectos jurídicos vinculantes cuando advierta sobre los errores invalidantes del procedimiento, en cuyo caso, debe procederse a la subsanación de los defectos del procedimiento. En otros supuestos, el propio Reglamento de la Asamblea Legislativa permite valorar desde un punto de vista –más especializado y relacionado- al esquema constitucional proponer la modificación, supresión o adición al proyecto de ley a la luz del pronunciamiento de la Sala Constitucional, y emitir el dictamen respectivo para su aprobación ante el plenario legislativo, adaptando el proyecto a los criterios de constitucionalidad señalados. En este momento la Comisión actúa como un cuerpo asesor legislativo que emite un criterio sobre cuál debe ser el proceder del pleno, sea actuar acorde con el fallo de constitucionalidad para introducir modificaciones que deben ser acordadas por el plenario, o aconsejar el reenvío según el artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En el Acta de la Sesión No. 11 del 9 de febrero de 2010, fue acordada la moción para incorporar las modificaciones y supresiones al texto del proyecto de ley, no así la recomendación para remitirlo vía 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Esta última decisión fue objeto de una moción de revisión, pero fue rechazada por la Comisión. En el plenario el Presidente de la Comisión explicó la recomendación formulada por la Comisión (folio 3769), de manera que no puede entenderse que no se sometió a discusión lo resuelto por la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad, toda vez que sus actuaciones quedaron debatidas ante el plenario junto al Informe Afirmativo de Mayoría. Además, la discusión en el plenario fue extensa y abierta sobre las consecuencias de las modificaciones introducidas por la Comisión. ***En tal sentido, la Sala no estimaría que existe quebrantamiento a los principios de transparencia y participación porque lo sometido a valoración, tanto en la Comisión como en el plenario, analizó el contenido de lo resuelto por la Sala en sentencia No. 2009-017511****. Pero la supresión del último párrafo del artículo 9 bis que se adicionaría 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. Lógicamente, cuando se necesita introducir cambios de fondo en un proyecto de ley en primeros debates y no se puede modificar por el plenario mediante las mociones reguladas en el Reglamento, sea porque el plazo para presentación ya venció o no hay ninguna de reiteración pertinente, la iniciativa se puede enviar a la Comisión dictaminadora o una especial según lo regulado en el artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.* ***Lo que resulta inadmisible es que por vía de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, se introduzcan cambios sustanciales a la iniciativa -que no han sido a consecuencia de una opinión de constitucionalidad evacuada por la Sala-, que quedan incorporadas al proyecto cuando su informe es aprobado por el Plenario, sobre los que ningún diputado puede ejercer el derecho de enmienda****, razón por la cual, procede declarar el vicio sustancial de procedimiento, en cuanto al párrafo final del artículo 9 bis, que consta en el artículo 3 del proyecto de ley".* (Lo resaltado no corresponde al original).

A partir de los anteriores precedentes y el propio marco normativo de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad se tiene que dicho órgano parlamentario puede *"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"*. Entonces si

los cambios realizados al proyecto son tan profundos que van más allá de lo dictaminado por la Sala, se estima que el proceder sería inconstitucional. Es decir, la Comisión no puede por sí misma realizar modificaciones de gran calado que no sean consecuencia del dictamen de la Jurisdicción Constitucional, pues tal proceder tendría como consecuencia anular el derecho de enmienda del resto de los legisladores que no forman parte de la Comisión, desconociéndose incluso la voluntad expresada en un primer debate.

Teniendo como premisa estas consideraciones, considero que los cambios introducidos en el artículo 7 del proyecto, resultan inconstitucionales.

Sobre estos aspectos, discrepo pues considero que la Comisión procedió a modificar aspectos más allá de lo indicado por esta Sala en el dictamen n.°2021-17098, siendo lo más grave lo referente al inciso f (sobre la evaluación de desempeño) y el inciso l (sobre la fijación del salario).

Para examinar el alegato, corresponde observar cómo estaba la norma originalmente (art. 7) y cómo quedó su redacción luego de la recomendación de la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad a partir de lo dictaminado en la opinión consultiva n.°2021-17098:

Previo al dictamen de la Comisión	**Proyecto propuesto por la Comisión**
ARTÍCULO 7- Competencias del Mideplán Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes: a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974.	**ARTÍCULO 7- Competencias del Mideplán** Son competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) las siguientes: a) Establecer, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, los programas y planes nacionales de empleo público, conforme a la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas,

	profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.
b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.	b) Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público.
c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.	c) Emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, que tiendan a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público, según lo preceptuado en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u

	organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.
~~d) Asesorar a las entidades y los órganos incluidos, bajo el ámbito de cobertura de la presente ley, para la correcta implementación de las políticas públicas, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que se emitan en el marco de la rectoría política en empleo público y la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.~~	d) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.
e) Administrar y mantener actualizada la plataforma integrada del empleo público.	e) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley.
f) Publicar la oferta de empleo público, a través de la plataforma virtual que alimentarán las entidades y los órganos incluidos del ámbito de cobertura de la presente ley.	f) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño de las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía
g) Emitir los lineamientos y principios generales para la evaluación del desempeño.	

	de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.
h) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público.	g) Administrar e implementar las acciones de investigación, innovación y formulación de propuestas de empleo público.
i) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público.	h) Dirigir y coordinar la ejecución de las competencias inherentes en materia de empleo público con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, entre otras dependencias técnicas en la materia de empleo público, lo concerniente a la materia de empleo público.
j) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para homogeneizar la recopilación y difusión de datos.	i) Recolectar, analizar y divulgar información en materia de empleo público de las entidades y los órganos para la mejora y modernización de estos. A tal efecto, establecerá un sistema de indicadores, mediante el establecimiento de criterios de coordinación, para homogeneizar la recopilación y difusión de datos.
k) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las	j) Preparar una estrategia coherente e integral para el aprendizaje y el desarrollo en todo el servicio público, estableciendo cómo se desarrollará la capacidad a largo plazo para estándares de dirección y competencia profesional más altos y proporcionando orientación a las instituciones públicas sobre cómo

instituciones públicas sobre cómo planificar y aplicar las actividades dentro de la estrategia. l) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten procedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. m) Establecer un sistema único y unificado de remuneración de la función pública de conformidad con esta ley y especifica del salario y los beneficios de todas las personas funcionarias públicas.	planificar y aplicar las actividades dentro de la estrategia. k) Coordinar con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, para la instrucción de las personas servidoras públicas sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del cargo, así como los deberes éticos que rigen la función pública, que resulten procedentes según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. l) 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. Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentespara el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.

n) 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.	m) 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.
o) Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este.	n) Prospectar las tendencias globales del futuro del empleo público, con el propósito de informar la planificación de este.
~~p) Analizar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de evaluación, a efectos de determinar si estos cumplen o no su cometido.~~	
q) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad.	o) Evaluar el sistema general de empleo público en términos de eficiencia, eficacia, economía, simplicidad y calidad.

En relación con los cambios con el numeral de marras, la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad rindió la siguiente recomendación al Plenario:

> *"El artículo 7 desarrolla las competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), como rector del Sistema General de Empleo Público en un grupo de incisos.*

La resolución 2021-17098 analiza con respecto al Poder Judicial: "el artículo 7, incisos d), g) y p) resultan inconstitucionales, pues afecta la independencia de Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto los somete a la potestad de dirección y reglamentaria de Mideplán, así como a la verificación de si cumplen o no con el cometido de la evaluación del desempeño y no se excluye de la potestad de dirección. Hay que enfatizar que el principio de separación de poderes o funciones es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que ejerce el Poder Ejecutivo, toda vez que no puede ordenar su actividad, estableciendo metas y objetivos. En lo que atañe a la evaluación del desempeño, queda reserva a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales. Quiere esto decir, que, en lo tocante a este extremo, todo el funcionariado de cada poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto."

Bajo esta tesitura, continúa el voto indicando sobre la relación con las universidades:

"se mantiene el mismo criterio vertido respecto al numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación de Mideplán 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."

Respecto de la CCSS "se mantiene el mismo criterio vertido en relación con el numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación de Mideplán en materias donde hay una potestad exclusiva y excluyente a favor de la CCSS para alcanzar el fin constitucional asignado por el constituyente originario."

De las Municipalidades en esta materia señala que "el artículo 7, se mantiene el mismo criterio vertido en relación con el numeral 6, además somete a la potestad de reglamentación de Mideplán en materias donde hay una potestad exclusiva y excluyente a favor de las municipalidades para alcanzar el fin constitucional asignado por el constituyente originario."

A partir de la lectura de las citas anteriores, la resolución hace énfasis al principio de separación de poderes o funciones, la cual es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que puede ejercer el Poder Ejecutivo por medio de la rectoría del Mideplán, debido a que este órgano no tiene competencia para ordenar la actividad, ni de establecer metas y objetivos a otros Poderes de la

República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ni a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

De manera que las afectaciones producen no solo una incidencia directa en la organización y funcionamiento, sino que, en lo medular, el contenido y efectos del proyecto consultado a la Sala Constitucional tienen consecuencias directas en el ejercicio de competencias constitucionalmente asignadas a estos Poderes y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

En ese sentido, y como ya lohemos venido sosteniendo, es interés de las Diputadas y del Diputado que suscribimos este informe adecuar la redacción del artículo 7 a fin de subsanar los vicios de inconstitucionalidad señalados en la resolución 2021-17098, adicionando una frase al final del inciso a): (…) Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentespara el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución." Expresión que estaremos recomendado adicionar también al final del inciso c), g) y m), del mismo numeral, de conformidad con el artículo 9 de la Constitución Política.

Ante las dudas de constitucionalidad se propone la eliminación de los incisos d) y p) por considerar que la justificación del razonamiento del voto existe una reserva en esta materia a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales; y se procede a correr la numeración de los incisos en el texto sustitutivo que se adjunta a este Informe".

Respecto de las inclusiones en los incisos f) y l) actuales, considero que se ha producido un exceso de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad por lo siguiente:

-La Sala en el voto anterior indicó que el inciso g (actual inciso f) resultaba inconstitucional. En este proyecto, en vez de eliminar tal inciso se dejó vigente para parte del funcionariado. Ello a pesar de que, la Sala dijo en voto anterior que todo el funcionario debería quedar excluido:

> *"En relación con el artículo 7, incisos d), g) y p) resultan inconstitucionales, pues afecta la independencia de Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto los somete a la potestad de dirección y reglamentaria de Mideplán, así como a la verificación de si cumplen o no con el cometido de la evaluación del desempeño y no se excluye de la potestad de dirección. Hay que enfatizar que el principio de separación de poderes o funciones es incompatible con la potestad de dirección y reglamentación que ejerce el Poder Ejecutivo, toda vez que no puede ordenar su actividad, estableciendo metas y objetivos. En lo que atañe a la evaluación del desempeño, queda reserva a cada poder del Estado, toda vez que esta materia es consustancial al ejercicio de sus competencias constitucionales. Quiere esto decir, que, en lo tocante a este extremo,* ***todo el funcionariado de cada poder estaría sometido a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto****."* (ver folio 217 sentencia anterior)

El hecho de que ahora se establezca que, los lineamientos y evaluación de desempeño que emita Mideplan incluye a parte de los servidores públicos de todos los Poderes y entes, aunque sea a los que no realizan funciones exclusivas y excluyentes, es claramente un exceso legislativo. Es decir, un vicio de procedimiento, además de los vicios de fondo que ello pueda contener. Nótese que la Sala fue clara en este extremo al decir que, en materia de evaluación de desempeño es TODO el funcionariado el que debe estar sometido únicamente a las disposiciones internas de cada Poder.

En cuanto al inciso l (anterior m), si bien la Sala no se pronunció en concreto sobre este inciso, sí realizó un considerando general sobre la materia salarial, en el que estableció las siguientes líneas generales:

> *"En otro orden de ideas, también 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, como se explicará al analizar la***

normativa que se tacha de inconstitucional en las consultadas admitidas*".*

A mayor abundamiento, esta Sala resolvió en el voto anterior (ver folio 208):

> "Finalmente, de forma más reciente, en el voto **n°2019-25268**, en que se cuestionaban sendos acuerdos de Corte Plena relacionado con el incremento salarial de los jueces, fiscales y defensores (lo mismo que Secretarios de Sala y abogados asistentes), la Sala resolvió:
>
> "*Igualmente, este Tribunal, en la sentencia número 550-91 de las 18:50 horas del 15 de marzo de 1991, mencionó que, "**en el caso de los poderes, su propia independencia constitucional, garantizada en general por el artículo 9° de la Constitución y, en los del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones por las de los artículos 99 y siguientes, 152 y siguientes y 177 de la misma, así como sus propias normas orgánicas, imponen a sus jerarcas la atribución y la responsabilidad de fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos, dentro, naturalmente, de sus disponibilidades presupuestarias, independientemente, desde luego, de que sus montos puedan coincidir o no con los de los diputados**". De lo anterior, se deduce que los salarios en el Poder Judicial se deben fijar la remuneración, gastos de representación y otras facilidades inherentes a los cargos, de sus propios miembros y subalternos, dentro, naturalmente, de sus disponibilidades presupuestarias, siendo que existen cargos que ostentarán diferentes remuneraciones, lo cual, no violenta el principio de igualdad.*
>
> *Asimismo, los acuerdos impugnados no lesionan los principios de razonabilidad ni de proporcionalidad, así como otros principios como son los de legalidad y confianza legítima, puesto que esos **acuerdos fueron aprobados por Corte Plena, es decir, por el órgano habilitado normativamente para tal situación. Lo anterior, en atribución a sus competencias constitucionales y legales que le han sido atribuidas**. Al respecto, es menester recordar que el artículo 9 de la Constitución Política indica que "el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes*

distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial". Asimismo, el numeral 152 de la Constitución Política señala que "el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley". En un sentido similar, el artículo 154 del mismo texto constitucional establece que "el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos". Siguiendo la línea impuesta en la Carta Magna, la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 2, menciona que "el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución Política y la ley. Las resoluciones que dicte, en los asuntos de su competencia, no le imponen más responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos. No obstante, la autoridad superior de la Corte prevalecerá sobre su desempeño, para garantizar que la administración de justicia sea pronta y cumplida". Igualmente, el numeral 59 de esa misma ley, señala que "corresponde a la Corte Suprema de Justicia: (…) 3.- Aprobar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial, el cual, una vez promulgado por la Asamblea Legislativa, podrá ejecutar por medio del Consejo". En esta misma línea, el Estatuto de Servicio Civil, en el artículo 8, determina que "corresponde al Jefe del Departamento de Personal: a) Analizar, clasificar y valorar los puestos del Poder Judicial comprendidos en esta ley, y asignarles la respectiva categoría dentro de la Escala de Sueldos de la Ley de Salarios, todo sujeto a la posterior aprobación de la Corte Plena". Asimismo, el numeral 62 de ese cuerpo normativa, establece que "el Departamento de Personal efectuará los estudios para determinar el monto posible de los beneficios que deban reconocerse a los servidores judiciales de acuerdo con la Ley de Salarios, a fin de que la Corte Plena haga las asignaciones necesarias en el presupuesto de cada año".

En síntesis, los acuerdos impugnados no lesionan los principios de razonabilidad, ni proporcionalidad, ni legalidad, ni confianza legítima, ya que estos acuerdos fueron aprobados por Corte Plena, es decir, por el órgano habilitado normativamente para tal situación. Lo anterior, en atribución a sus competencias constitucionales y legales que le han sido atribuidas. (…)

> Por el contrario, ha destacado que la independencia y autonomía funcional reconocida expresamente al Poder Judicial en el propio texto constitucional (artículos 9, 152 y siguientes y 177) y materializada y garantizada en sus propias normas orgánicas, impone a los jerarcas del Poder Judicial la competencia y la responsabilidad para decidir -sin injerencias indebidas- en las distintas materias que son objeto de regulación en el proyecto de ley consultado."

Así entonces, en vez de eliminarse este inciso para los Poderes de la República, se cometió un exceso al dejarse vigente para una parte del funcionariado. Lo que supone que Mideplán seguiría teniendo competencias para establecer un sistema único y unificado de remuneración de parte de los servidores públicos de todos los Poderes y entes, aunque sea a los que no realizan funciones exclusivas y excluyentes. Lo cual es claramente un exceso legislativo.

4.- Adición de un párrafo al artículo 9

a.- Aspectos consultados

Se cuestiona que la Comisión pretende mantener la obligación de las oficinas de recursos humanos del Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las universidades, la CCSS y las municipalidades de aplicar y ejecutar las disposiciones de alcance general que emita el MIDEPLAN respecto de los servidores que no forman parte de las funciones exclusivas y excluyentes.

b.- Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para analizar el alegato corresponde examinar, en primer lugar, cómo estaba la norma originalmente y cómo quedó luego de la recomendación de la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad a partir de lo dictaminado en la opinión consultiva n.°2021-17098:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 9- Funciones de las administraciones activas	**ARTÍCULO 9- Funciones de las administraciones activas**

a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública. Asimismo, aplicarán y ejecutarán 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 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.	a) Las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos, de las instituciones incluidas en el artículo 2 de la presente ley, seguirán realizando sus funciones de conformidad con las disposiciones normativas atinentes en cada dependencia pública. Asimismo, aplicarán y ejecutarán 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 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) remita a la respectiva institución, según la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, y el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. **Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u**

	organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.
b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General ~~del~~ de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto.	b) Es responsabilidad de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos, los cuales deberán cumplir siempre al menos con los estándares que establezca la Dirección General de Servicio Civil para cada puesto, según su ámbito de competencia, y los lineamientos que se emitan según el artículo 46 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Además, incorporar dichos concursos en la oferta de empleo público de la Administración Pública y verificar que las personas servidoras públicas reciban la inducción debida sobre los deberes, las responsabilidades y las funciones del puesto, así como los deberes éticos de la función pública generales y particulares de la institución y puesto.
c) Las oficinas de gestión institucional de recursos humanos, de ministerios e instituciones u órganos adscritos bajo	c) Las oficinas de gestión institucional de recursos humanos, de ministerios e instituciones u órganos adscritos bajo el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil son dependencias técnicas de

el ámbito de aplicación del Estatuto de Servicio Civil, son dependencias técnicas de la Dirección General de Servicio Civil que, para todos los efectos, deberá coordinar la elaboración de las pruebas de reclutamiento y selección de personal con tales oficinas y desempeñar sus funciones de asesoramiento, capacitación y acompañamiento técnico.	la Dirección General de Servicio Civil que, para todos los efectos, deberá coordinar la elaboración de las pruebas de reclutamiento y selección de personal con tales oficinas y desempeñar sus funciones de asesoramiento, capacitación y acompañamiento técnico. *(Lo destacado corresponde a las modificaciones propuestas por la Comisión)*.

En el informe de mayoría de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> *"El artículo 9 del proyecto de la Ley Marco de Empleo Público norma las funciones de las administraciones activas, la cual fue sujeta de análisis por parte de la Sala Constitucional, en la resolución 2021-17098.*
>
> *Respecto del Poder Judicial lo dispuesto en el artículo 9 inciso a, de este artículo indica que "implicaría que un órgano del Poder Ejecutivo, como lo es Mideplán, le imponga al Poder Judicial la aplicación y ejecución de sus disposiciones, directrices y reglamentos, y en materias que son de resorte exclusivo del Poder Judicial 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 el Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial"*
>
> *La Sala recuerda que en "la consulta legislativa respecto del proyecto de "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Publicas" (expediente legislativo No. 20.580), esta Sala concluyó -luego de realizar una labor interpretativa respecto del contenido del proyecto- que, en concreto, lo previsto en los numerales 46, 47 y 49, atinentes a la "rectoría de la materia empleo público de Mideplán" y "la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del (sic) Servicio Civil", no aplicaban para el Poder Judicial. Interpretación que se hizo, tomando en consideración el principio de independencia del Poder Judicial. En este sentido, y conforme todo lo anterior, el párrafo segundo del inciso a) del artículo 9 es inconstitucional, respecto a su aplicación al Poder Judicial."*

En cuanto al Tribunal Supremo de Elecciones "el segundo párrafo del inciso a) le impone a Recursos Humanos que aplique y ejecute 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 Mideplán le remita. Lo cual, implicaría que un órgano del Poder Ejecutivo, como lo es Mideplán, le imponga al TSE la aplicación y ejecución de sus disposiciones, directrices y reglamentos, y en materias que son resorte exclusivo de ese órgano constitucional, 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." y "Por todo lo anterior, se considera que el párrafo primero del artículo 9 consultado resulta violatorio del principio de separación de poderes, en este caso, propiamente del TSE."

En cuanto a las Universidades Públicas "el segundo párrafo del inciso a) le impone las distintas oficinas de recursos humanos de dichas universidades que apliquen y ejecuten las disposiciones de (...) MIDEPLÁN (...) Siendo claramente tal obligación para las oficinas de recursos humanos de las Universidades Públicas una violación al contenido de la autonomía plena de que gozan las universidades del Estado." y "En este sentido, el párrafo segundo del inciso a del artículo 9 es inconstitucional respecto a su aplicación a las universidades públicas".

Sobre la Caja Costarricense de Seguro Social se decantó por señalar que "el segundo párrafo del inciso a) le impone a dicho [la Dirección y Administración de Gestión de Personal de la CCSS] que aplique y ejecute 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 Mideplán le remita." (pg. 408). Agrega además que "el Poder Ejecutivo no puede actuar como director o en una relación de jerarquía frente a esta institución, 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 al departamento de recursos humanos de la CCSS 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 Mideplán le remita"

Finalmente, la resolución manifiesta que Municipalidades que "El gobierno local tiene potestad de autonormación y autoadministración, esto quiere decir que pueden dictar sus propios reglamentos para regular su organización interna y los servicios que presta, así como su capacidad de gestionar y promover intereses y servicios locales de manera independiente del Poder Ejecutivo. Es claro, entonces que 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 Mideplán le remita".

Con la interpretación y aplicación del contenido y efectos de este artículo del proyecto de ley en cuestión, podría estarse afectando las competencias constitucionales exclusivas y excluyentes de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

Para subsanar las disposiciones inconstitucionales señaladas en el voto se propone adicionar al final del inciso a) de este artículo la frase "(…). Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentespara el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución."

De lo anterior se desprende que ***la obligación de las oficinas, los departamentos, las áreas, las direcciones, las unidades o las denominaciones homólogas de gestión de recursos humanos de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, siendo que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el***

> ***<u>fin por el cual fueron diseñadas por el constituyente</u>***". (Lo destacado no corresponde al original).

En lo concerniente a este numeral corresponde remitirse a lo ya dicho sobre el art. 6, pues se debe seguir la misma lógica. Las oficinas de recursos humanos quedan vinculadas a la rectoría de MIDEPLAN únicamente en relación con las personas servidoras que desempeñen funciones o labores que **<u>no</u>** sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno. Respecto de los servidores que realizan funciones exclusivas y excluyentes no existe sujeción alguna. Todo lo cual es un efecto directo de lo dicho por la mayoría de este Tribunal en la anterior opinión consultiva.

5.- Modificación del artículo 13

a.- Aspectos consultados

Se cuestiona el proceder inconstitucional al realizar modificaciones al art. 13 del proyecto de ley porque se incurre en una reiteración de los mismos vicios apuntados por la Sala Constitucional en relación con la construcción de la familia de puestos de los Poderes de la República. Igualmente, los consultantes se muestran disconformes con la exclusión de la Asamblea Legislativa de esta disposición.

b.- Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para analizar el alegato corresponde examinar, en primer lugar, cómo estaba la norma originalmente y cómo quedó luego de la recomendación de la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad a partir de lo dictaminado en la opinión consultiva n.°2021-17098:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 13- Régimen general de empleo público Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará	**ARTÍCULO 13- Régimen general de empleo público** Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado

conformado por las siguientes ocho familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal: a) Personas servidoras publicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos. b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud. c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales. d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV. e) Personas docentes y académicas de la educación técnica y superior. f) Personas que administran justicia y los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior.	por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal: a) Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos. b) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones en ciencias de la salud. c) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones policiales. d) Personas docentes contempladas en el Estatuto del Servicio Civil, del título II y el título IV. e) Personas docentes y académicas de la educación técnica. f) Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del servicio exterior. g) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza. **El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada**

h) Personas servidoras públicas que se desempeñan en cargos de confianza. La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública. En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará	**<u>uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas</u>.** La creación de familias de puestos de empleo público es reserva de ley y deberá estar justificada por criterios técnicos y jurídicos coherentes con una eficiente y eficaz gestión pública. En todas las categorías descritas con anterioridad, la administración pública superior, por medio de las oficinas o los departamentos de salud ocupacional, deberá contar en cada entidad pública, según lo establece el artículo 300 del Código de Trabajo y su reglamento, con el diagnóstico de sus condiciones de trabajo, el programa de salud ocupacional y cuando existan condiciones de trabajo adversas a su salud deberán crearse los respectivos protocolos de seguridad para salvaguarda de su vida, que será validado a lo interno de esta y con el respectivo aval del Consejo de Salud Ocupacional, para lo cual se le brindará el recurso humano necesario. Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca. *(Lo destacado corresponde a la salvaguarda introducida por la Comisión).*

el recurso humano necesario.Dicha instancia dependerá administrativamente de manera directa del jerarca.	

En el informe de mayoría de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> *"El Artículo 13 del Capítulo IV Organización del Trabajo, regula el régimen general de empleo público, reconociendo la intención de los proponentes de la iniciativa de que exista un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por familias de puestos, cuyas funciones se determinarán a partir de lo que ejecute su personal. Esta disposición fue sujeta de examen por el Tribunal Constitucional, razón por la que vertieron criterio señalando los vicios que contenía.*
>
> *Sobre estas dudas de constitucionalidad y su relación con las Municipalidades el voto indica: "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."*
>
> *En cuanto a la CCSS y el inciso b) de esta norma manifestó: "Es inconstitucional, por no incluir en el citado inciso a los servidores que realizan labores sustanciales y administrativas, profesionales y técnicos, necesarios para alcanzar los fines constitucionalmente asignados a la CCSS."*
>
> *Sobre el contenido normado en el inciso f) del Artículo 13 vinculadoal Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Judicial acotó: "Es inconstitucional porque no excluye a los funcionarios que realizan funciones para-jurisdiccionales -fiscales, defensores públicos y profesionales y personal especializado del Organismo de Investigación Judicial, etc.- y los funcionarios del nivel gerencial o de alta dirección política, al igual que a los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que*

ejercen función electoral -letrados, directores del Departamentos, profesionales, etc.-, y quienes ejercen cargos de alta dirección política. No se excluye a todo el funcionario administrativo de apoyo, profesional y técnico, que los máximos órganos de los citados poderes del Estado definan, de forma exclusiva y excluyente, como indispensables o consustanciales para el ejercicio de sus competencias constitucionales. Finalmente, 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."

Observa la Sala Constitucional que del texto del artículo 13 se desprende la intención del legislador de que Mideplán tenga la facultad de llenar de contenido las regulaciones propias de las familias creadas, mediante simple acto administrativo, ello a pesar de que tiene reserva de ley la regulación del funcionamiento de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

Además, considera que existe distorsiones odiosas al crear las familias, cuando se está dividiendo al personal del TSE pese a que todos coadyuvan al cumplimiento de la función electoral. Solo a los magistrados del TSE estarían dentro del grupo indicado en el inciso f), pero todo el resto de funcionarios, que también coadyuvan al ejercicio de esta función tan importante para la democracia costarricense, quedarían integrando otro grupo de familia de puestos. Todos los funcionarios del TSE que coadyuvan a la función electoral, directamente o por apoyo, requieren contar con toda la independencia de criterio en sus actuaciones, en este sentido el voto de la Sala Constitucional ya se había decantado al respecto al indicar que "la intención del constituyente al crear este Poder, fue cercenar por completo la posibilidad de que los funcionarios electorales, se inmiscuyen en toda actividad política, con el fin de garantizar un Órgano Electoral independiente." (sentencia n°2005-14298).

Respecto de las Universidades y el artículo 13 inciso e), el Tribunal Constitucional señalo: "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."

A partir del análisis realizado se propone adicionar la salvaguarda en un nuevo párrafo segundo que se leerá "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa tendrán cada uno su propia familia de puestos. Según la determinación que realice el respectivo ente, la correspondiente familia estará conformada por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas."

Con esta redacción se reafirma el principio constitucional de separación de poderes al reconocer que tendrán los otros Poderes de la República su propia familia de puestos, al igual para los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa. Lo que nos lleva a suprimir la indicación expresa en la norma del número de familias, porque no podría el artículo establecer la cantidad de familias de puestos, siendo que en la práctica y la aplicación de la futura Ley Marco de Empleo Público podrían llegar a ser más de ocho.

Finalmente, se sugiere al plenario legislativo con el texto sustitutivo que adjunto a las recomendaciones de este Informe eliminar la redacción del inciso f) y correr la numeración de los mismos, siendo el criterio de quienes suscribimos este informe que este inciso contiene vicios de constitucionalidad, que se subsanan con el párrafo que se adiciona a este artículo". (Lo destacado no corresponde al original).

En criterio de esta minoría, no llevan razón los consultantes en relación con el agravio planteado. La salvaguarda introducida es un efecto directo del criterio mayoritario en la opinión consultiva n.°2021-17098 con el propósito de que los Poderes de la República y los entes constitucionales con autonomía de gobierno (entes públicos descentralizados por región –corporaciones municipales– y servicios –universidades estatales y la CCSS–) puedan definir las propias familias laborales o familias de puestos. Lo anterior, según la determinación que realice el propio ente respecto de las personas servidoras con funciones exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas. Por lo tanto, se descarta la alegada extralimitación.

6.- Modificación al artículo 14 párrafo primero

a.- Aspectos consultados

Se cuestiona que la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad recomendó al Plenario la eliminación de la potestad del MIDEPLAN –en materia de selección y de reclutamiento de personal– de emitir "las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos", en relación con las instituciones autónomas (declarada inevacuable por la Sala) y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, sobre las cuales la Sala no se pronunció. Advierten que las inconstitucionalidades respecto al art. 14 declaradas por unanimidad por la Sala en la opinión consultiva n.°2021-017098, lo fueron respecto al Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las universidades públicas y la CCSS.

b.- Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para analizar el alegato corresponde examinar, en primer lugar, cómo estaba la norma originalmente y cómo quedó luego de la recomendación de la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad a partir de lo dictaminado en la opinión consultiva n.°2021-17098:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 14- Reclutamiento y selección El reclutamiento y la selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso se efectuará con base en su idoneidad comprobada, ~~para lo cual el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) emitirá, con absoluto apego a la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las disposiciones~~	**ARTÍCULO 14- Reclutamiento y selección** El reclutamiento y la selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso se efectuará con base en su idoneidad comprobada.

~~de alcance general, las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos.~~ En los procesos de reclutamiento y selección no podrá elegirse a un postulante que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones: a) Estar ligado por parentesco de consanguinidad o de afinidad en línea directa o colateral, hasta tercer grado inclusive, con la jefatura inmediata ni con las personas superiores inmediatas de esta en la respectiva dependencia. b) Encontrarse enlistada en el registro de personas inelegibles de la plataforma integrada de empleo público. *Lo tachado corresponde a lo que se suprimió.*	En los procesos de reclutamiento y selección no podrá elegirse a un postulante que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones: a) Estar ligado por parentesco de consanguinidad o de afinidad en línea directa o colateral, hasta tercer grado inclusive, con la jefatura inmediata ni con las personas superiores inmediatas de esta en la respectiva dependencia. b) Encontrarse enlistada en el registro de personas inelegibles de la plataforma integrada de empleo público.

En el informe de mayoría de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> *"Bajo el análisis que hemos realizado, el artículo 14 regula lo atinente al reclutamiento y selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso, norma ubicada en el Capítulo V Gestión del Empleo.*
>
> *Al respecto, el Voto N° 2021-17098 indicó sobre los alcances frente al Poder Judicial que "el proyecto de ley aquí cuestionado incide en las competencias propias de este Poder de la República, pues más allá de establecer principios o lineamientos generales en materia de empleo público que respeten el principio de separación de funciones, el artículo 14 de estudio, es claro en señalar que será el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), quien emitirá las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos (...)*

se considera que tal disposición es inconstitucional, al autorizar que un órgano del Poder Ejecutivo, sea quien emita directamente disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, circulares, manuales, y resoluciones relativos a la materia de empleo público, que vacían de contenido las competencias reconocidas a la Corte Suprema de Justicia por el Constituyente original y derivado. (...) En razón de lo expuesto, la norma consultada excede cualquier marco de cooperación que pueda establecer una política general de empleo público, pues no resulta propio que una dependencia del Poder Ejecutivo -Mideplán-, le dicte a otro Poder, de manera obligatoria, en este caso al Poder Judicial, las pautas o criterios para la selección y reclutamiento de su personal. Ello constituye una clara injerencia externa y, la intromisión del Poder Ejecutivo en aspectos que son competencia exclusiva del Poder Judicial. Por consiguiente, este Tribunal considera que el artículo 14 consultado contiene un vicio de inconstitucionalidad, por lesionar el principio de independencia de funciones que garantizan al Poder Judicial, los ordinales 9 y 154 de la Constitución Política."

De esta misma disposición manifestó el Tribunal Supremo de Elecciones que: "invalida cualquier intromisión externa de otro poder en los aspectos propios del Tribunal Supremo de Elecciones, que lesione tal independencia. (...) Bajo ese entendido, no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplán, le imponga al Tribunal Supremo de Elecciones, disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que, tal y como se ha señalado, es consustancial al grado de autonomía e independencia de la que gozan estos órganos constitucionales.(...) En consecuencia, tal ordinal contiene un vicio de inconstitucionalidad, en tanto resulte aplicable al Tribunal Supremo de Elecciones."

Las Universidades Públicas también fueron sujetas de análisis por parte del voto respecto a las cuales expresó que "las universidades públicas costarricenses gozan de un estatus autonómico privilegiado en el sector público descentralizado, toda vez que dicha independencia se extiende a los ámbitos administrativo, político, financiero y organizativo (...) En atención a ello, es imprescindible que dispongan todo lo relativo al reclutamiento y selección de su personal, sin interferencia externa alguna.". y "Sobre esta disposición resuelve que "el artículo 14 resulta inconstitucional, al autorizar que un órgano del Poder Ejecutivo sea quien emita directamente disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, circulares, manuales, y resoluciones relativos a la materia de empleo público, que

vacían de contenido las competencias reconocidas a las Universidades Públicas por el Constituyente. Más aún cuando ya existe un marco normativo atinente a cada una de las universidades que regula esos aspectos. En razón de lo expuesto, la norma consultada excede cualquier marco de cooperación que pueda establecer una política general de empleo público, pues no resulta propio que una dependencia del Poder Ejecutivo -Mideplán-, le dicte a las Universidades Públicas, quienes gozan de autonomía plena, y de manera obligatoria, las pautas o criterios para la selección y reclutamiento de su personal. Ello constituye una clara injerencia externa y, la intromisión del Poder Ejecutivo en aspectos que son competencia exclusiva de las Universidades Públicas. Por consiguiente, este Tribunal considera que el artículo 14 consultado contiene un vicio de inconstitucionalidad, por lesionar la autonomía universitaria resguardada en el artículo 84 constitucional."

Para el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social se indica en la resolución que "según lo dispuesto en este artículo 14, la CCSS también se vería sujeta a las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que emita Mideplán en relación con el reclutamiento y la selección del personal de nuevo ingreso, lo cual deviene en inconstitucional." Y "resulta inválida cualquier intromisión externa de otro poder en los aspectos propios de la CCSS, que lesione su autonomía. Bajo ese entendido, no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplán, le imponga a la CCSS, disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que, tal y como se ha señalado, es consustancial al grado de autonomía de la que goza esta institución constitucional. En consecuencia, tal ordinal contiene un vicio de inconstitucionalidad, en tanto resulte aplicable a la CCSS."

Finalmente, sobre la vinculación de esta norma y las municipalidades argumento que "en este artículo 14, todas las Municipalidades se verían sujetas a las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos que emita Mideplán en relación con el reclutamiento y la selección del personal de nuevo ingreso, lo cual deviene en inconstitucional. (...) Es decir, se admite la coordinación y la tutela administrativa del Estado en cuanto al control de legalidad, pero no, en cuanto, un órgano del Poder Ejecutivo como lo es Mideplán pueda emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos, a las Municipalidades para sus procesos de reclutamiento y selección. En ese sentido, resulta inválida cualquier intromisión externa de otro poder en los aspectos propios de los

gobiernos locales, que lesione su autonomía. Bajo ese entendido, no es posible admitir que un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso Mideplán, le imponga a las Municipalidades, disposiciones relativas a los procesos de reclutamiento y selección de su personal, materia que, tal y como se ha señalado, es consustancial al grado de autonomía de la que gozan estos gobiernos locales. En consecuencia, tal ordinal contiene un vicio de inconstitucionalidad, en tanto resulte aplicable a las Municipalidades."

En el mismo sentido en que ha venido resolviendo estos aspectos la Sala Constitucional en el voto bajo análisis, se señala una vez más la injerencia de Mideplán, que es un órgano del Poder Ejecutivo, para emitir disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos a los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

Razón por la cual concluimos, que la forma de corregir las dudas de constitucionalidad es suprimiendo del párrafo primero la frase "para lo cual el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) emitirá, con absoluto apego a la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, según la respectiva familia de puestos"*.*

Con esta adición se acoge lo planteado en la resolución 2021-17098, para aclarar los alcances normativos del artículo 14, de manera que el primer párrafo se leerá como se indica a continuación: "El reclutamiento y la selección de las personas servidoras públicas de nuevo ingreso se efectuará con base en su idoneidad comprobada"". (Lo destacado no corresponde al original).

Con base en dicha explicación, resulta claro que lo dispuesto por la mayoría de la Comisión Especial sobre Consultas de Constitucionalidad fue una consecuencia directa de la opinión consultiva n.°2021-17098 de este Tribunal, pues se dictaminó la inconstitucionalidad del art. 14 respecto de los Poderes de la República e instituciones con autonomía de gobierno.

Ahora bien, el hecho de que se elimine la potestad de emitir disposiciones de alcance general respecto de tales órganos constitucionales, no obsta para que el MIDEPLAN sí mantenga una potestad genérica de establecer, dirigir y coordinar las políticas generales en lo concerniente a otras autoridades – autónomas y semiautónomas,

empresas públicas del Estado–, pues recuérdese que la rectoría en materia de empleo público está ya dispuesta en la Ley de Salarios de la Administración Pública, reformada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Por lo anterior, se descarta la aducida extralimitación, debido a que los cambios introducidos, concretamente las supresiones realizadas al art. 14, responden directamente a los agravios de inconstitucionalidad apuntados por esta Sala en la opinión consultiva n.°2021-17098.

7.- Supresiones del artículo 17

a.- Aspectos consultados

Se cuestiona que el art. 17 establecía en su párrafo primero la potestad de MIDEPLAN de emitir las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos referentes al personal de alta dirección pública; sin embargo, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se tomó la atribución de eliminar esa potestad respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, las instituciones autónomas y semiautónomas y sus órganos adscritos, las empresas públicas estatales, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, sin que ello fuera objeto de pronunciamiento en la resolución n.°2021-017098 de esta Sala.

b.- Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para analizar el alegato corresponde examinar, en primer lugar, cómo estaba la norma originalmente y cómo quedó luego de la recomendación de la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad a partir de lo dictaminado en la opinión consultiva n.°2021-17098:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 17- Personal de la alta dirección pública ~~El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) emitirá las disposiciones de alcance~~	**ARTÍCULO 17- Personal de la alta dirección pública**

~~general, las directrices, y los reglamentos, en materia del personal de la alta dirección pública, que sean acordes con la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, para dotar a la Administración Pública de perfiles con integridad y probada capacidad de gestión, innovación y liderazgo, para procurar el mejoramiento de la prestación de bienes y servicios públicos.~~	
Las entidades y los órganos, incluidos en el artículo 2 de la presente ley, establecerán la normativa administrativa en relación con el personal de la alta dirección pública, de conformidad con los siguientes postulados: a) Es personal que tiene a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas, y que desarrolla funciones administrativas profesionales altamente ligadas a la toma, implementación, dirección y supervisión de decisiones estratégicas en las entidades y órganos incluidos, definidas como tales en las normas específicas de cada dependencia. b) La designación del personal de alta dirección pública atenderá a principios	Las entidades y los órganos, incluidos en el artículo 2 de la presente ley, establecerán la normativa administrativa en relación con el personal de la alta dirección pública, de conformidad con los siguientes postulados: a) Es personal que tiene a su cargo una o varias de las instancias calificadas como nivel directivo, según los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas y que desarrolla funciones administrativas profesionales altamente ligadas a la toma, implementación, dirección y supervisión de decisiones estratégicas en las entidades y los órganos incluidos, definidas como tales en las normas específicas de cada dependencia. b) La designación del personal de alta dirección pública atenderá a principios de mérito, capacidad, competencia, excelencia e idoneidad y se llevará a cabo mediante los

de mérito, capacidad, competencia, excelencia e idoneidad y se llevará a cabo mediante los más estrictos procedimientos que garanticen publicidad y concurrencia. c) El personal de alta dirección pública estará sujeto a una evaluación del desempeño rigurosa con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos institucionales que les hayan sido fijados. d) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación. e) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación. *(Lo que está tachado corresponde a lo suprimido por la Comisión)*.	más estrictos procedimientos que garanticen publicidad y concurrencia. c) El personal de alta dirección pública estará sujeto a una evaluación del desempeño rigurosa con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos institucionales que les hayan sido fijados. d) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación. e) La alta dirección pública se regirá por el principio de igualdad de oportunidades con criterios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y otras condiciones libres de toda forma de discriminación, respetando los principios contemplados en el inciso b) de este artículo, para su designación.

En el informe de mayoría de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> *"El artículo 17 regula la materia sobre personal de Alta Dirección. Al respecto indicó la resolución, sobre el Poder Judicial que: "Existen varios precedentes de la Sala en que, expresamente, se entiende como plenamente justificado que en el caso específico del Poder Judicial tenga una regulación especial, separada y diferenciada (...) [estas regulaciones] estarían referidas, al menos, respecto de quienes integran el Consejo Superior del Poder Judicial, y las jefaturas de la Defensa Pública, Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. Puestos que son de gran relevancia, que deben estar particularmente protegidos de la injerencia de otros Poderes de la República a, y que requieren la estabilidad del personal necesaria para un adecuado e imparcial desempeño del cargo, lo cual es incompatible con una subordinación a las disposiciones que emita al respecto el Mideplán, como lo dispone la norma en cuestión. Siendo competente al respeto el mismo Poder Judicial (...) Por ende, se considera existe un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 17 objeto de consulta, en los términos expuestos."*
>
> *Respecto de las Universidades Públicas "la injerencia de este Ministerio, que es un órgano del Poder Ejecutivo, emitiendo disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos a las Universidades Públicas en materia de los puestos de alta dirección, resulta violatorio de la autonomía universitaria. (...) las Universidades Públicas están facultadas para establecer su propia organización interna y estructurar su propio gobierno, todo dentro de los límites establecidos por la propia Constitución Política y las leyes especiales que reglamentan su organización y funcionamiento". La norma aplicaría a "puestos de gran importancia pues estarían referidos, al menos, respecto de quienes dirigen las distintas Vicerrectorías y Decanaturas, entre otros. Puestos que son de gran relevancia para el quehacer académico y el fiel cumplimiento del resto de las funciones asignadas a las universidades públicas (...) Por ende, se considera existe un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 17 objeto de consulta, en los términos expuestos."*
>
> *En relación a la Caja Costarricense de Seguro Social indicó que "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. (...) Nótese que, estos son puestos de gran importancia pues estarían referidos, al menos, respecto de quienes dirigen las distintas Gerencias y Direcciones, entre otros." (...) "Por ende, se considera existe un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 17 objeto de consulta, en los términos expuestos."

En materia del régimen municipal expresó que: "en esta norma se dispone que, tratándose de puestos de alta dirección será Mideplán quien emita las disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos al respecto." (...) En las Municipalidades se tienen cargos "de gran relevancia para el fiel cumplimiento de la administración de los intereses y servicios locales, que deben estar particularmente protegidos de la injerencia del Ejecutivo, y que requieren la estabilidad del personal necesaria para un adecuado desempeño del cargo, lo cual es incompatible con una subordinación a las disposiciones que emita al respecto el Mideplán, como lo dispone la norma en cuestión. Por ende, se considera existe un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 17 objeto de consulta, en los términos expuestos."

Nos hemos decantado a realizar un único cambio en este artículo, el cual consiste en suprimir el primer párrafo, así se elimina la inconstitucionalidad detectada por la Sala Constitucional". (Lo destacado no corresponde al original).

A partir de tales explicaciones, considera esta minoría que no se ha producido el vicio argumentado por los legisladores consultantes. Como se ha venido apuntando, la supresión de la posibilidad de MIDEPLAN de emitir disposiciones generales en relación con los Poderes de la República e instituciones con autonomía de gobierno fue considerada inconstitucional. De manera que la recomendación es conteste con la opinión consultiva. Ahora bien, se debe reiterar que el hecho de que se haya eliminado el párrafo primero del art. 17 no desconoce las potestades de rectoría que ya están reguladas en la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas respecto de otras autoridades públicas.

8.- Modificación del artículo 18 párrafo final

a.- Aspectos consultados

Se cuestiona la modificación del párrafo final del art. 18, en relación con el nombramiento, periodo de prueba y prórrogas del personal de alta dirección pública. Se acusa que pese a que no fue consultado se excluyó a la Asamblea Legislativa de dicha disposición.

b.- Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para analizar el alegato corresponde examinar, en primer lugar, cómo estaba la norma originalmente y cómo quedó luego de la recomendación de la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad a partir de lo dictaminado en la opinión consultiva n.°2021-17098:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 18- Nombramiento y período de prueba de la alta dirección pública Toda persona servidora pública, que sea nombrada en puestos de alta dirección pública, estará a prueba durante el período de seis meses y su nombramiento se efectuará por un máximo de seis años, con posibilidad de prórroga anual, la cual estará sujeta a los resultados de la evaluación del desempeño. Al tratarse de las universidades públicas, se respetarán los plazos y períodos determinados en sus estatutos orgánicos y reglamentos.	**ARTÍCULO 18- Nombramiento y período de prueba de la alta dirección pública** Toda persona servidora pública, que sea nombrada en puestos de alta dirección pública, estará a prueba durante el período de seis meses y su nombramiento se efectuará por un máximo de seis años, con posibilidad de prórroga anual, la cual estará sujeta a los resultados de la evaluación del desempeño. **El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa respetarán los plazos y períodos determinados en sus leyes, estatutos orgánicos y reglamentos, respecto de los servidores**

	<u>públicos nombrados en puestos de alta dirección pública</u>. *Lo destacado corresponde a los cambios producidos en la Comisión.*

En el informe de mayoría de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> *"La norma 18 del texto de la Ley Marco de Empleo Público, aprobada en primer debate regula el plazo de prueba y plazo de nombramiento de los servidores públicos que sean nombradas en puestos de alta dirección pública. La disposición exceptúa en forma expresa, a las Universidades.*
>
> *La Sala Constitucional en el Voto N° 2021-17098 resolvió en esta materia y vinculado al Poder Judicial que "la regulación de aspectos relativos al nombramiento y selección de personal, tal como también ocurre con los puestos de alta dirección técnica, el período de prueba, plazo o condiciones de prórroga de los nombramientos, son regulaciones propias y atinentes a la autonomía organizacional y administrativa del Poder Judicial, pues se trata de puestos estratégicos de gran importancia para su administración, cuya definición debe corresponder a esta, conforme los fines constitucionales de esa institución. Adviértase que, respecto del Poder Judicial, esos puestos estarían referidos, al menos, respecto de quienes integran el Consejo Superior del Poder Judicial, y las jefaturas de la Defensa Pública, Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. (...) la norma consultada, lejos de favorecer tal principio constitucional, alteraría de forma irrazonable y desproporcionada la organización de puestos que son fundamentales para la administración de justicia del Poder Judicial, poniendo, incluso, en riesgo la imparcialidad en el ejercicio del cargo que debe prevalecer en esos puestos, ante la continua presión de una prórroga de su nombramiento anual. Asimismo, cabe advertir que, al igual que con el artículo 14 consultado y de lo señalado en el artículo 2 de este proyecto, el ordinal 18 no establece salvedad alguna respecto de la aplicación de esta norma al Poder Judicial, como sí lo hace en este caso para con las universidades públicas, al señalar que, en su caso, se respetarán los plazos y períodos determinados en sus estatutos orgánicos y reglamentos. De ahí que tampoco resulta excluido el Poder Judicial de su aplicación. Por ende, se considera existe un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 18 objeto de consulta, en los términos expuestos."*

En relación al Tribunal Supremo de Elecciones indicó "la regulación de aspectos relativos al nombramiento y selección de personal, tal como también ocurre con los puestos de alta dirección técnica, el período de prueba, plazo o condiciones de prórroga de los nombramientos, son regulaciones propias y atinentes a la autonomía organizacional y administrativa del TSE. Se entiende que los puestos de alta dirección técnica, definidos por el propio TSE, son puestos estratégicos de gran importancia para su debida organización, tales como podrían ser la Dirección Ejecutiva, la Dirección General del Registro Civil, la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, entre otros." (...) "La definición de tales condiciones es competencia exclusiva a este órgano constitucional especializado. De modo que, en los términos en que está dispuesto el artículo 18 consultado, contiene un vicio de inconstitucionalidad, por violentar el principio de independencia del TSE, a quien le corresponde de manera exclusiva la definición de las condiciones en que se deben desempeñar sus puestos de alta dirección."

Respecto de la CCSS explicó que: "la regulación de aspectos relativos al nombramiento y selección de personal, tal como también ocurre con los puestos de alta dirección técnica, el período de prueba, plazo o condiciones de prórroga de los nombramientos, son regulaciones propias y atinentes a la autonomía política de la CCSS." (...) "tales como podrían ser las distintas Direcciones en Planificación, Actuarial, Gestión de Personal; y las distintas Gerencias Administrativa, Financiera y Médica, entre otros." (...) "La definición de tales condiciones es competencia exclusiva a esta institución constitucional especializada. De modo que, en los términos en que está dispuesto el artículo 18 consultado, contiene un vicio de inconstitucionalidad, por violentar la autonomía política de la CCSS, a quien le corresponde de manera exclusiva la definición de las condiciones en que se deben desempeñar sus puestos de alta dirección."

En materia de municipalidades el voto señala: "la regulación de aspectos relativos al nombramiento y selección de personal, tal como también ocurre con los puestos de alta dirección técnica, el período de prueba, plazo o condiciones de prórroga de los nombramientos, son regulaciones propias y atinentes a la autonomía política de los gobiernos locales." (...) "son puestos estratégicos de gran importancia para su debida organización y atención de los intereses y servicios locales. Por ello y conforme a los fines propios de las municipalidades, es a ellas a quienes corresponde valorar las necesidades de los servicios que prestan y determinar las condiciones en que deben ser ocupados esos puestos" (...) "la conveniencia del

período de nombramiento de esos puestos o las condiciones de prórroga podrían estar sujetas a una condición de mayor estabilidad en el puesto como la garantizada en el ordinal 192 constitucional. Todo de acuerdo a su normativa interna, y no, a una normativa genérica como la que se pretende en este proyecto de ley." (...) "en los términos en que está dispuesto el artículo 18 consultado, contiene un vicio de inconstitucionalidad, por violentar la autonomía política de las municipalidades, a quienes les corresponde de manera exclusiva la definición de las condiciones en que se deben desempeñar sus puestos de alta dirección."

Al igual que en acápites anteriores, sugerimos modificar la redacción del párrafo segundo del artículo 18 de manera que se lea "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa se respetarán los plazos y períodos determinados en sus leyes, estatutos orgánicos y reglamentos, respecto de los servidores públicos nombrados en puestos de alta dirección pública."

De manera que se reconoce que ***el período de prueba, plazo o condiciones de prórroga de los nombramientos, son regulaciones propias y atinentes a la autonomía organizacional y administrativa de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa para dar cumplimiento a los fines constitucionales que le han sido asignados****. Por ello, consideramos que la redacción propuesta recoge el sentir de los magistrados del alto Tribunal Constitucional".* (Lo destacado no corresponde al original).

En relación con este punto se debe reiterar lo dicho *supra* en el sentido de que si bien la Sala no fue consultada oportunamente respecto de la eventual afectación a la independencia del Poder Legislativo; lo cierto es que sus conclusiones son ineludiblemente aplicables a dicho Poder de la República. En virtud de lo anterior, se descarta que su inclusión en la disposición –añadida con el propósito de resguardar los nombramientos de alta dirección pública– implique una infracción al principio democrático o al derecho de enmienda de los legisladores. Por el contrario, luce como una disposición conteste y una necesaria derivación de las líneas generales trazadas por la opinión consultiva citada.

c.- Nota de la Magistrada Picado Brenes

Si bien coincido en que sobre el artículo 18 del proyecto de ley consultado no hubo exceso ni violación de procedimiento, he querido consignar esta nota para plantear la necesidad de que, además de los puestos de Alta Gerencia, el resto de puestos del Poder Judicial deberían quedar, todos sin excepción, sujetos a los periodos de prueba y periodos de nombramiento, según dispongan sus normas internas.

9.- Adición de un párrafo al artículo 21

a.- Aspectos consultados

Se cuestiona la adición de un párrafo al art. 21 que regula el procedimiento de despido de las personas servidoras públicas. Se acusa que la Sala no se pronunció respecto al Poder Legislativo, la CCSS y las municipalidades y, pese a ello, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad los excluyó, excediéndose en sus competencias, con lo que genera un vicio sustancial de procedimiento.

b.- Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para evitar transcribir, por su extensión, el contenido de los arts. 21 y 22, relacionados con los procedimientos disciplinarios, se procede a transcribir el párrafo añadido al art. 21 y lo que fue suprimido del art. 22.

Para atender los agravios señalados por la opinión consultiva n.°2021-17098, la Comisión procedió a incluir el siguiente párrafo al art. 21:

> *"El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa aplicarán el proceso de despido de acuerdo con su normativa interna, sus propias leyes o estatutos, según sea el caso. De no existir normativa institucional al respecto aplicará, supletoriamente, la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las normas de derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo y el Código Procesal Civil".*

Mientras que de los arts. 21 y 22 se eliminó el siguiente párrafo que estaba repetido en ambos numerales:

> *"Las instituciones de educación superior universitaria estatal emitirán normativa interna que regule esta materia, de conformidad con los artículos 84, 85 y 87 y el principio de debido proceso contenidos en la Constitución Política; en caso de que no exista normativa institucional al respecto aplicará, supletoriamente, la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las normas de derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo y el Código Procesal Civil".*

En el informe de mayoría de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> *"El artículo 21 establece el procedimiento de despido y el artículo 22 desarrolla la fase recursiva contra despido, ambas normas fueron sujeto de análisis por parte de la Sala Constitucional en la resolución de marras. Sobre la materia el voto señala: "La creación de una nueva causal de despido, por no pasar la evaluación del desempeño en dos ocasiones consecutivas (según el primer párrafo del art.21 del proyecto), no es inconstitucional en tanto la aplique el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones de acuerdo con su normativa interna. (...) Sí resultan inconstitucionales los artículos 21 y 22 del proyecto consultado, respecto de su aplicación al Poder Judicial -y al TSE según se verá-, por cuanto, el ejercicio de la potestad disciplinaria de los servidores del Poder Judicial es parte esencial de la independencia judicial. Así entonces, todo lo que en esas normas se establece en cuanto a procedimiento y fase recursiva no podrían aplicarse al Poder Judicial, el cual ya goza de normativa interna que dispone el ejercicio de la potestad disciplinaria. (...) en consonancia con el principio de independencia judicial, la entidad con competencia disciplinaria será, exclusivamente el propio Poder Judicial."*
>
> *El proyecto de Ley Marco de Empleo Público incluye a todas las personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación de esta propuesta de ley, siendo el procedimiento de despido clave en el desarrollo de las relaciones de empleo público en las instituciones públicas.*
>
> *Las redacciones de estas dos normas provocan una injerencia odiosa y peligrosa para nuestro Estado Social de Derecho, razón que nos lleva a proponer la modificación de la primera parte del párrafo final del artículo 21 y mantener la frase final el texto actual.*

> *De manera que este párrafo se lea de la siguiente forma: "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, aplicarán el proceso de despido de acuerdo con su normativa interna, sus propias leyes o estatutos según sea el caso. De no existir normativa institucional al respecto aplicará, supletoriamente, la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, las normas de derecho público, los principios generales del derecho público, el Código de Trabajo y el Código Procesal Civil."*
>
> *En cuanto al artículo 22, se ha dispuesto la eliminación del párrafo final de la norma, por considerar que es una repercusión de la modificación al artículo 21, de manera que la fase recursiva contra el despido no será de aplicación a los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, deberán de aplicar lo dispuesto en su normativa interna, evitando con ello cualquier violación a los principios de seguridad jurídica y legalidad. Reconocemos, que el procedimiento de despido es clave en el desarrollo de las relaciones de empleo público, por lo que la claridad en el proceso es fundamental para respetar las garantías constitucionales".*

Además de lo anterior, se hace preciso recordar lo dicho por la mayoría de esta Sala en el considerando general de la opinión consultiva n.°2021-17098 respecto a la potestad disciplinaria, no solo del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, sino de las universidades del Estado, la CCSS y las municipalidades:

> *"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****. Quiere esto decir, que en lo tocante a estos temas todo el funcionariado de cada poder y ente quedan sometidos a las disposiciones internas que cada uno de estos dicten al respecto".* (Lo destacado no corresponde al original).

Por lo tanto, si bien la Sala no se pronunció concretamente en relación con la inconstitucionalidad de los arts. 21 y 22 respecto de todos los órganos y entes mencionados, lo cierto es que sí estableció con suma claridad que el ejercicio de la potestad disciplinaria quedaba reservado, en su totalidad, a los respectivos Poderes de

la República y a los entes constitucionales con autonomía de gobierno (entes públicos descentralizados por región –corporaciones municipales– y servicios –universidades estatales y la CCSS–). Por lo tanto, la inclusión referida en el sentido de que el proceso de despido se llevará a cabo conforme a su normativa interna, no resulta ningún exceso de parte de la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad, sino una consecuencia directa de la opinión consultiva de esta jurisdicción constitucional.

10.- Supresiones en la aplicación del artículo 30

a.- Aspectos consultados

Los legisladores cuestionan la eliminación de las ligas de municipalidades y de las instituciones autónomas de la aplicación del art. 30. Dicho numeral comprende los postulados rectores de compensación y solo fue consultado en relación con las universidades públicas, siendo declarado inconstitucional en el punto 31 de la parte dispositiva. Por disposición de la mayoría de los integrantes de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se modificó el párrafo final, con el fin de eliminar la coordinación interinstitucional entre el Poder Legislativo (sobre el cual no se pronunció la Sala), el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y las municipalidades, respectivamente, con el MIDEPLAN, la Autoridad Presupuestaria y la DGSC. Lo anterior a efecto de la construcción de las columnas salariales propias. Asimismo, se eliminó de ese artículo la potestad otorgada a las ligas de municipalidades y a las instituciones autónomas de construir la respectiva columna salarial global, sin que la Sala se haya pronunciado al respecto.

b.- Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para analizar el alegato corresponde examinar, en primer lugar, cómo estaba la norma originalmente y cómo quedó luego de la recomendación de la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad a partir de lo dictaminado en la opinión consultiva n.°2021-17098:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 30- Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación.	ARTÍCULO 30- Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación.

Los salarios de las personas servidoras públicas, a partir de la vigencia de la presente ley, se regirán de acuerdo con los siguientes postulados: a) El salario será siempre igual para igual trabajo en idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, independientemente de la institución pública para la que labore. b) El salario del presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública. c) La fijación de los salarios se realizará construyendo una metodología de remuneración del trabajo para el servicio público. d) Cada familia de puestos tendrá una columna de salario global que indicará el puesto y la remuneración que recibirá la persona servidora pública que lo ostente. La columna salarial deberá ser publicada en la plataforma integrada de empleo público. e) En caso de requerir ajustes o modificaciones a la columna salarial, cuya motivación sea distinta del costo de vida, dicha decisión deberá tomarse de manera fundamentada en criterios técnicos de carácter económico. f) Los salarios se ajustarán según las reglas contenidas en la Ley 2166, Ley	Los salarios de las personas servidoras públicas, a partir de la vigencia de la presente ley, se regirán de acuerdo con los siguientes postulados: a) El salario será siempre igual para igual trabajo en idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, independientemente de la institución pública para la que labore. b) El salario del presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública. c) La fijación de los salarios se realizará construyendo una metodología de remuneración del trabajo para el servicio público. d) Cada familia de puestos tendrá una columna de salario global que indicará el puesto y la remuneración que recibirá la persona servidora pública que lo ostente. La columna salarial deberá ser publicada en la plataforma integrada de empleo público. e) En caso de requerir ajustes o modificaciones a la columna salarial, cuya motivación sea distinta del costo de vida, dicha decisión deberá tomarse de manera fundamentada en criterios técnicos de carácter económico. f) Los salarios se ajustarán según las reglas contenidas en la Ley 2166, Ley de Salarios de

de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las instituciones de educación superior estatal, las corporaciones municipales y las ligas de municipalidades a través de la Unión Nacional de Gobiernos Locales y las instituciones autónomas construirán, conjuntamente con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, la respectiva columna salarial global, con base en eI principio de coordinación interinstitucional.	la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. **El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán las respectivas columnas salariales globales de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas**. *(Lo resaltado corresponde a las modificaciones realizadas por la Comisión).*

En el informe de mayoría de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad se hicieron las siguientes consideraciones y recomendaciones al Plenario:

> *"El artículo 30 regula los postulados rectores que orientan la gestión de la compensación, en el Capítulo VIII Gestión de la compensación, para las personas servidoras públicas, los cuales aplicarán a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público.*
>
> *Argumenta la Sala Constitucional en el voto 2021-17098 que: "el artículo 30, 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".*
>
> *Sobre el inciso b) del artículo también relacionado a las Universidades estatales determina que "no es inconstitucional establecer como tope el salario del presidente de la República para los funcionarios universitarios" (...) "cualquier rebaja del salario del presidente de la República para fungir como tope también*

debe ser con base en estudios técnicos, responsabilidades y perfiles de puesto" (...) " si un (a) presidente de la República decide renunciar a la totalidad o parte de su salario, dichas acciones individuales no afectarían el tope de salario, el que ha sido fijado técnicamente. " (...) "hay que tener presente que, en cumplimiento del principio de equilibrio financiero o presupuestario en este caso, resulta conforme con el Derecho de la Constitución que haya el citado tope".

En razón de lo anterior, se propone modificar la redacción del párrafo final de este artículo, el cual se leerá: "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán las respectivas columnas salariales globales de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas."

Lo anterior permite mantener la coherencia en los cambios al texto, que se han sugerido en el texto sustitutivo que se adjunta a este informe, para que el plenario legislativo la acoja, en razón de que mantiene la tesis expresada por la Sala Constitucional en el voto bajo análisis". (Lo subrayado corresponde al original).

En primer lugar, en lo concerniente a este numeral, los legisladores consultantes manifiestan que la inconstitucionalidad fue declarada únicamente respecto de las universidades públicas. Pese a lo anterior, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad eliminó la coordinación interinstitucional entre los Poderes Legislativo, Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones y las municipalidades, respectivamente, con el MIDEPLAN, la Autoridad Presupuestaria y la DGSC para la construcción de las familias respectivas. Sobre el particular, los propios legisladores consultantes manifiestan, sin embargo, estar de acuerdo con la exclusión realizada, pero estiman que hubo un exceso de parte de la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad. Esta minoría considera que no hubo tal exceso, sino que la disposición es consecuente con las líneas generales de la opinión consultiva n.°2021-17098 que, en lo conducente, advirtió lo siguiente:

"En otro orden de ideas, también 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****, como se explicará al analizar la normativa que se tacha de inconstitucional en las consultadas admitidas".* (Lo destacado no corresponde al original).

Del anterior extracto se desprende con claridad que si bien el art. 30 se dictaminó inconstitucional únicamente respecto de las universidades, lo cierto es que parece lógica la modificación. Lo anterior, con el fin de darle coherencia y unidad al proyecto de ley y ser conteste con las líneas esbozadas en la anterior opinión consultiva. Por lo tanto, se descarta el vicio apuntado. Por lo demás, sobre este concreto extremo, los propios legisladores consultantes afirman estar de acuerdo con la redacción (ver folio 82 del libelo de la consulta legislativa).

En un segundo orden de ideas, se cuestiona que con la nueva redacción se elimina esta potestad de coordinación en relación con las ligas de municipalidades y las instituciones autónomas, para construir la respectiva columna salarial. No obstante, en nuestro criterio, la disposición incluía una aparente coordinación con los Poderes de la República y los entes constitucionales con el propósito de "disimular" la injerencia por parte del Poder Ejecutivo; sin embargo, en definitiva, el art. 34 disponía la elaboración de la columna salarial global para las instituciones bajo el ámbito de competencia. Esa aparente coordinación se eliminó y también la intervención de las autoridades del Poder Ejecutivo en la elaboración de la columna salarial (art. 34), todo lo cual fue dictaminado como inconstitucional por este Tribunal respecto de los Poderes de la República y los entes constitucionales con autonomía de gobierno. En consecuencia, lo que permanece es lo contemplado en el art. 34, en el sentido de que corresponde al MIDEPLAN, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la DGSC elaborar conjuntamente una columna salarial global para las instituciones bajo su ámbito de competencia. En criterio de esta minoría lo dispuesto guarda relación tanto con la opinión consultiva anterior como con las líneas del proyecto de ley. En consecuencia, se descarta el aducido vicio.

11.- Modificaciones de los artículos 31, 32, 33, 34 y 37

a.- Aspectos consultados

Se cuestiona que pese a que la Sala solo dictaminó la inconstitucionalidad de los arts. 31, 32 y 34 en relación con las universidades públicas, la Comisión los modificó a fin de establecer que corresponderá a los Poderes Legislativo (sobre el que no se pronunció la Sala), Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, la CCSS y las municipalidades especificar una metodología de valoración del trabajo para el servicio público a su cargo (art. 31); la definición de los grados dentro de su familia laboral; la exclusión de aplicar las directrices anuales del MIDEPLAN en relación con los grados de cada familia (art. 32); la clasificación de puesto de trabajo en familias laborales y grados (art. 33); y la elaboración de la columna salarial global. Aducen que independientemente de que puedan coincidir en que la aplicación de los arts. 31, 32, 33, 34 y 37 inciso f) resultan inconstitucionales, en relación con los Poderes Legislativo, Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la CCSS y las municipalidades, lo cierto es que, no habiéndose pronunciado la Sala Constitucional en la resolución 2021-17098 al respecto, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad no estaba facultada para excluirlos, con lo cual se excedió en sus competencias, generando con ello un vicio sustancial de procedimiento y la violación de los principios de enmienda y participación democrática de los y las legisladoras.

Adicionalmente se cuestiona el exceso de la Comisión sobre las modificaciones realizadas al art. 37 incisos c), d) y e), por cuanto la inconstitucionalidad fue declarada por violación de la autonomía universitaria, sin embargo, se excluyó la potestad de la Autoridad Presupuestaria en relación con el Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, alcaldías, las presidencias ejecutivas de las instituciones con autonomía de gobierno, Contralor (a) General de la República, Defensor (a) de los Habitantes (inciso d), Subcontralor (a) y el Defensor (a) Adjunto (inciso e) y rectores de las universidades públicas (inciso f).

b.- Análisis de la minoría

Redacta la magistrada Garro Vargas

Para analizar el alegato corresponde examinar, en primer lugar, cómo estaba la norma originalmente y cómo quedó luego de la recomendación de la Comisión Permanente

sobre Consultas de Constitucionalidad a partir de lo dictaminado en la opinión consultiva n.°2021-17098:

Previo al dictamen de la Comisión	Proyecto propuesto por la Comisión
ARTÍCULO 31- Metodología de valoración de trabajo El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) especificará una metodología de valoración del trabajo para el servicio público. La metodología de evaluación del trabajo será un esquema de «factor de puntos», en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes. Mideplán definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral y dentro de los cuales se considerarán los siguientes: a) Niveles requeridos de conocimientos y experiencia. b) El peso relativo del trabajo desempeñado para la consecución de las metas institucionales. c) El margen de discrecionalidad con el que se cuenta para la adopción de las respectivas decisiones.	ARTÍCULO 31- Metodología de valoración de trabajo El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), en el marco de las competencias previstas en esta ley**, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa especificarán una metodología de valoración del trabajo para el servicio público a su cargo.** La metodología de evaluación del trabajo será un esquema de «factor de puntos», en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes. Dicha metodología definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral y dentro de los cuales se considerarán los siguientes: a) Niveles requeridos de conocimientos y experiencia. b) El peso relativo del trabajo desempeñado para la consecución de las metas institucionales. c) El margen de discrecionalidad con el que se cuenta para la adopción de las respectivas decisiones.

d) Necesidad de planificar y organizar el trabajo.	d) Necesidad de planificar y organizar el trabajo.
e) Complejidad del trabajo.	e) Complejidad del trabajo.
f) Disponibilidad.	f) Disponibilidad.
g) La peligrosidad que conlleve el ejercicio de sus funciones.	g) La peligrosidad que conlleve el ejercicio de sus funciones.
h) Responsabilidad asociada al manejo de los recursos públicos.	h) Responsabilidad asociada al manejo de los recursos públicos.
i) Libertad para actuar en la planificación y el cumplimiento de las obligaciones del cargo.	i) Libertad para actuar en la planificación y el cumplimiento de las obligaciones del cargo.
j) La producción científica, técnica y académica vinculada con las funciones del puesto o el giro ordinario de la institución para la que se labora.	j) La producción científica, técnica y académica vinculada con las funciones del puesto o el giro ordinario de la institución para la que se labora.
k) Las diferencias por paridad del poder adquisitivo que se produzcan por el ejercicio del cargo destacado en el extranjero, con el fin de equiparar el poder adquisitivo de cada puesto, conforme a las variables económicas de cada país de destino.	k) Las diferencias por paridad del poder adquisitivo que se produzcan por el ejercicio del cargo destacado en el extranjero, con el fin de equiparar el poder adquisitivo de cada puesto, conforme a las variables económicas de cada país de destino.
l) La restricción al ejercicio liberal de la profesión en los puestos que requieran dicha consideración.	l) La restricción al ejercicio liberal de la profesión en los puestos que requieran dicha consideración.
m) El desarraigo, para aquellos puestos fuera de la Gran Área Metropolitana y donde se demuestre ausencia de disponibilidad de personal altamente	m) El desarraigo, para aquellos puestos fuera de la Gran Área Metropolitana y donde se demuestre ausencia de disponibilidad de personal altamente especializado. El factor de desarraigo se reconocerá de forma

especializado. El factor de desarraigo se reconocerá de forma temporal mientras persista la situación de escasez de personal. No podrá ser reconocido cuando la jornada laboral sea parcial en el lugar destacado. A cada uno de los factores se le asignará un peso relativo según su contribución al desempeño de los puestos. A su vez, los factores tendrán diferentes niveles, que reflejarán la intensidad, frecuencia, duración o dimensión en la que el factor debe ser aplicado para el desempeño del cargo. En el caso del personal docente del título II del Estatuto de Servicio Civil, adicionalmente se tomarán en cuenta los lineamientos y las políticas para la evaluación del desempeño docente que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación.	temporal mientras persista la situación de escasez de personal. No podrá ser reconocido cuando la jornada laboral sea parcial en el lugar destacado. A cada uno de los factores se le asignará un peso relativo según su contribución al desempeño de los puestos. A su vez, los factores tendrán diferentes niveles, que reflejarán la intensidad, frecuencia, duración o dimensión en la que el factor debe ser aplicado para el desempeño del cargo. En el caso del personal docente del título II del Estatuto de Servicio Civil, adicionalmente se tomarán en cuenta los lineamientos y las políticas para la evaluación del desempeño docente que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación.
ARTÍCULO 32- Grados dentro de las familias laborales. Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral, así como sus características, como respuesta a una	ARTÍCULO 32- Grados dentro de las familias laborales. Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos Ios puestos dentro de la familia laboral.

evaluación de todos Ios puestos dentro de la familia laboral. Esta evaluación se realizará de acuerdo con una metodología de evaluación de puestos de trabajo.	Esta evaluación se realizará de acuerdo con una metodología de evaluación de puestos de trabajo. **El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución.**
Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración.	Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración, cuya progresión, dentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.
La progresión de los puntos de remuneración, dentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de	La progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional.

Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). La progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional.	
ARTÍCULO 33- Clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados. Todos los puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo. Todas las instituciones del sector público facilitarán la información al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) y enviarán las descripciones para todos los puestos de trabajo y sobre el	ARTÍCULO 33- Clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados. **El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa deberán desarrollar la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, respecto de las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.** Los restantes puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo. Las instituciones bajo la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) le enviarán las descripciones para los puestos de trabajo en el formato que este defina. Estas descripciones reflejarán los deberes realmente desempeñados. La descripción

formato en el que definirá el órgano rector. Las descripciones de los puestos de trabajo reflejarán los deberes realmente desempeñados; la descripción del puesto, certificada por cada entidad, se analizará con el propósito de evaluar el trabajo. Una vez que cada trabajo haya sido descrito, analizado y evaluado, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) lo asignará a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia.	del puesto, certificada por cada entidad, se analizará con el propósito de evaluar el trabajo. Una vez que cada trabajo haya sido descrito, analizado y evaluado, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) lo asignará a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia.
ARTÍCULO 34- Columna salarial global. A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General del Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje.	ARTÍCULO 34- Columna salarial global. A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global para las instituciones bajo su ámbito de competencia. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje.

Los grados en cada una de las familias laborales se asignarán a uno o más puntos de remuneración en la columna salarial global. Los puntos de remuneración a los que se asigna cada grado se determinarán por referencia a: a) La valoración de los factores del trabajo. b) Las necesidades profesionales de cada familia laboral. c) Empleos de referencia en cada familia laboral, de modo que haya igual salario por igual trabajo en todas las familias de empleo.	Los grados en cada una de las familias laborales se asignarán a uno o más puntos de remuneración en la columna salarial global. Los puntos de remuneración a los que se asigna cada grado se determinarán por referencia a: a) La valoración de los factores del trabajo. b) Las necesidades profesionales de cada familia laboral. c) Empleos de referencia en cada familia laboral, de modo que haya igual salario por igual trabajo en todas las familias de empleo.
ARTÍCULO 37. Salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas El salario más alto del sector público será el de quien ostente la Presidencia de la República. La Autoridad Presupuestaria establecerá, con fundamento en estudios técnicos, responsabilidades y perfiles de puestos, así como en los topes salariales establecidos en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, los salarios de las personas servidoras públicas que se desempeñen en los siguientes cargos públicos: a) Presidencia de la República.	ARTÍCULO 37. Salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas El salario más alto del sector público será el de quien ostente la Presidencia de la República. La Autoridad Presupuestaria establecerá, con fundamento en estudios técnicos, responsabilidades y perfiles de puestos, así como en los topes salariales establecidos en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, los salarios de las personas servidoras públicas que se desempeñen en los siguientes cargos públicos: a) Presidencia de la República. b) Vicepresidencias de la República.

b) Vicepresidencias de la República. c) Ministros y ministras, magistraturas, presidencias ejecutivas y alcaldías. d) Viceministros y viceministras, gerencias y subgerencias del sector descentralizado, así como quien ejerza rango superior jerárquico en la Procuraduría General de la República, ~~la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.~~ e) La Procuraduría General Adjunta de la República, la Subcontraloría General de la República, la Defensoría Adjunta de los Habitantes, la Dirección de Confianza y la Oficialía Mayor. f) Rectores y rectoras de las universidades públicas. *(Lo tachado corresponde a lo suprimido).*	c) Ministros y ministras, y presidencias ejecutivas, con excepción de aquellas pertenecientes a instituciones con autonomía de gobierno u organizativa. d) Viceministros y viceministras, gerencias y subgerencias del sector descentralizado, así como quien ejerza rango superior jerárquico en la Procuraduría General de la República. e) La Procuraduría General Adjunta de la República, la Dirección de Confianza y la Oficialía Mayor. *(Lo destacado corresponde a lo agregado por la Comisión).*

En relación con los cambios realizados por parte de la Comisión Permanente sobre Consultas de Constitucionalidad, la mayoría realizó las siguientes consideraciones:

> *"Siguiendo con el articulado sujeto a examen en la resolución 2021-17098, en relación con los artículos 31 (sobre la metodología de valoración del trabajo), 32 (Grados dentro de las familias laborales) y 34 (Columna salarial global), se indicó la existencia de dudas sobre su constitucionalidad.*
>
> *El objetivo macro del proyecto de Ley Marco de Empleo Público es el sometimiento del aparato estatal a un sistema único de regulación del empleo público y la centralización de la rectoría en Mideplán, lo que la Sala Constitucional señala como una clara vulneración del principio de separación de poderes, como ya se ha*

venido sosteniendo a lo largo del informe. En este sentido indica el voto: "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. En esta materia en relación con el funcionariado que esté en la familia de puestos relativo a estos entes, establecido por el órgano jerárquico de cada universidad, todos estos aspectos al estar vinculados con el funcionariado necesario para alcanzar el fin constitucionalmente establecido la competencia resulta exclusiva y excluyente y, por consiguiente, Mideplán o el Poder Ejecutivo no les asiste ninguna potestad para definir ni elaborar ningún de esos extremos."

La respuesta necesariamente implicaría que ese órgano -Mideplán-, interfiera en competencias que son exclusivas y excluyentes de los otros Poderes de la República, Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, así analizado a lo extenso del voto.

Específicamente del artículo 33, sobre la clasificación de puestos de trabajo en las Universidades Públicas manifestó: "la Sala Constitucional encuentra que es inconstitucional, 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 somete el manual de puestos de dichos funcionarios al análisis y evaluación de Mideplán, lo que -en atención a la autonomía universitaria- corresponde en forma exclusiva y excluyente a los máximos órganos de los entes universitarios por las razones que explicaron supra."

En atención a este señalamiento, se reconoce que para alcanzar el fin constitucionalmente establecido entre la competencia que resulta exclusiva y excluyente a estas, a Mideplán no le asiste ninguna potestad para definir ni

elaborar ninguno de los extremos regulados en los artículos 31, 32 y 34, y, por consiguiente, se propone variar la redacción de estos numerales, primero para que guarde coherencia con las otras modificaciones sugeridas e indicadas anteriormente y, segundo, para ajustar el texto a los argumentos esgrimidos en el voto sobre la potestad que le asiste al legislador para establecer un marco normativo en empleo público, que contenga un modelo para todos los servidores públicos de conformidad con los artículos 9, 11, 191 y 192 de la Constitución Política.

Con estas modificaciones consideramos que las normas se podrán ajustar a quiénes se les aplicaría y quiénes estarían excluidos, a la luz de la Resolución N° 2021-17098.

En el artículo 31 se modifica el primer párrafo, el cual se leerá: "El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), en el marco de las competencias previstas en esta ley, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, especificarán una metodología de valoración del trabajo para el servicio público a su cargo. La metodología de evaluación del trabajo será un esquema de «factor de puntos», en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes. Dicha metodología definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral y dentro de los cuales se considerarán los siguientes: (…)"

En esta tesitura se propone en el artículo 32 la adición de un nuevo párrafo tercero que dirá "El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución."

Además, modificar el párrafo siguiente, del artículo 32 con esta redacción "Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración, cuya progresióndentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder

Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa."

En el caso del artículo 33, se propone incluir un nuevo párrafo primero y modificar los dos párrafos siguientes:

"El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa deberá desarrollar la clasificación de puestos de trabajo en familias laborales y grados, respecto de las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentespara el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas.

Los restantes puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado, preparado en un formato especificado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), con el fin de llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo.

Las instituciones bajo la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) le enviarán las descripciones para los puestos de trabajo en el formato que este defina. Estas descripciones reflejarán los deberes realmente desempeñados. La descripción del puesto, certificada por cada entidad, se analizará con el propósito de evaluar el trabajo.

(…)"

Y se mantiene la redacción del párrafo final, del artículo 33.

Para concluir en este acápite, la modificación que se sugiere es al párrafo primero y segundo del artículo 34:

"A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General del

Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global para las instituciones bajo su ámbito de competencia. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje.

(…)"

IV-12.- Artículo 37:

Al respecto, el voto 2021-17098 de la Sala Constitucional observa que esta norma contiene elementos que rozan con el Derecho de la Constitución. El artículo 37 regula el salario global de altas jerarquías y otras personas servidoras públicas, elementos que ya se habían analizado a la luz de la "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", Ley de 9635. Resulta relevante para el ejercicio que se realizó por parte de los diputados y las diputadas que suscribimos este informe lo indicado en la resolución bajo análisis: "el salario global y un régimen unificado es constitucionalmente posible, toda vez que lo que estatuye la Carta Fundamental es el derecho al salario -artículo 56- es decir, una contraprestación económica por el servicio prestado, de ahí que no hay un derecho fundamental a un plus o pluses salariales (…) la fijación de un salario global por parte de legislador en el caso de las universidades no incide en las competencias exclusivas y excluyentes."

Además, para el examen que interesa el voto señala que "la política salarial es una competencia que el legislador le atribuye al Poder Ejecutivo, lo que resulta acorde con las potestades de Administración y Gobierno que la Constitución Política le asigna a ese poder en relación con su funcionario y otros entes que no gozan de competencias exclusivas y excluyentes o grados a autonomía que impiden la potestad de dirección. Ergo, son los entes universitarios los llamados a fijar su política de remuneración, así como el salario mínimo de inicio de la columna salarial única y el valor financiero que se asigne a cada punto de la columna del salario global, adoptando como parámetro los principios y postulados que dispone la norma cuestionada, con excepción de aquellos funcionarios que los jerarcas de estos entes decidan excluir de la columna porque realizan funciones administrativas básicas, auxiliares, que no están vinculadas a los fines constitucionalmente asignados."

Sobre el inciso j), del artículo 37 expresamente el voto indico "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 No. 2015-010248), incluido el salario de los rectores (...) las universidades públicas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y cuentan con todas las facultades y poderes administrativos para llevar a cabo su misión."

Para que el numeral 37 guarde congruencia con la redacción de los otros artículos sujetos de estudio por parte de la Sala Constitucional en el voto en comentario, se considera importante realizar el ajuste a varios de sus incisos, y con ello, plasmar el razonamiento del Tribunal Constitucional cuando reafirma la materia consustancial al ejercicio de las competencias constitucionales de los otros Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

Lo que nos lleva a proponer una modificación a la redacción de varios incisos de este artículo, específicamente para los apartados c), d) y e), así como la eliminación del inciso f).

De manera que se recomienda la siguiente redacción en el de texto sustitutivo recomendado en este Informe:

c) Ministros y ministras, y presidencias ejecutivas, con excepción de aquellas pertenecientes a instituciones con autonomía de gobierno u organizativa.

d) Viceministros y viceministras, gerencias y subgerencias del sector descentralizado, así como quien ejerza rango superior jerárquico en la Procuraduría General de la República.

e) La Procuraduría General Adjunta de la República, la Dirección de Confianza y la Oficialía Mayor"" (Lo resaltado no corresponde al original).

En relación con las manifestaciones de los consultantes en el sentido de que la Comisión se excedió respecto a los cambios realizados a los arts. 31, 32, 33, 34, está claro, como se ha venido desarrollando a lo largo de este voto de minoría, que dichas modificaciones

son contestes con los postulados generales de la opinión consultiva n.°2021-17098. Los propios legisladores refieren coincidir con los cambios y, si bien la opinión consultiva fue específica respecto de los artículos cuestionados en lo relativo a la autonomía universitaria, lo cierto es que la mayoría también realizó un considerando general en el que advirtió lo siguiente:

> *"[T]odo 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".*

En consecuencia, las modificaciones realizadas a los arts. 31, 32, 33 y 34 son un efecto directo de las consideraciones elaboradas por esta Sala con el propósito de resguardar las competencias de los Poderes de la República y de los entes constitucionales con autonomía de gobierno.

Lo mismo corresponde señalar en relación con el art. 37 inciso c) del proyecto de ley que procura regular la competencia de la Autoridad Presupuestaria para establecer los salarios de ciertos servidores públicos. De dicho inciso se eliminó a las magistraturas, las alcaldías y las presidencias ejecutivas de los entes que gozan de autonomía organizativa o de gobierno. Su exclusión está en línea con la opinión consultiva n.°2021-17098. Lo mismo cabe indicar respecto a la supresión de las rectorías de las universidades públicas (inciso f)).

En lo que concierne a la exclusión de los puestos en la CGR y la Defensoría de los Habitantes, se debe decir que si bien no fue un punto concretamente abordado por la opinión consultiva, lo cierto es que ambos órganos son dependencias auxiliares de la Asamblea Legislativa. En tal sentido, el art. 183 de la Constitución Política dispone que "La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública"; mientras que el art. 2 de la ley n.°7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República regula que "La Defensoría de los Habitantes de la República está adscrita al Poder Legislativo". En concordancia con tales normas, procurando respetar la independencia del Poder Legislativo en el manejo de estas dependencias, resulta consecuente la supresión de la

pretendida rectoría de la Autoridad Presupuestaria en lo que a la fijación de sus salarios se refiere (inciso d)).

Corolario de las consideraciones realizadas, respecto a tales numerales, no se aprecia ningún vicio que invalide el procedimiento legislativo.

12.- Conclusiones de la minoría

La magistrada Garro Vargas evacua la consulta en el sentido de que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad no se extralimitó desde el punto constitucional. Asimismo, la magistrada Garro Vargas consigna una nota en el sentido de que eso no desdice de su posición respecto del fondo. La magistrada Picado Brenes evacua la consulta en el sentido de que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad incurrió en un vicio de procedimiento, pues se extralimitó en sus competencias respecto de las reformas a los artículos 7 inciso f) y 7 inciso l). La magistrada Picado Brenes consigna nota sobre el artículo 18.

13.- Nota de la Magistrada Garro Vargas

En relación con las líneas que anteceden, corresponde advertir que mi análisis se ciñe a lo estrictamente procesal. Es decir, busca constatar si hubo o no una extralimitación en las competencias asignadas a la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad. Al respecto, luego de hacer el examen de fondo correspondiente –independientemente de mis reservas respecto a la postura de la mayoría– concluyo que no fue posible acreditar la alegada extralimitación y, en consecuencia, se descartan los vicios consultados. No obstante debo aclarar que esta conclusión no desdice mi posición en relación con el fondo del proyecto de ley.

VIII.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial número 19 del 26

de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

POR TANTO:

A-. Sobre la admisibilidad de las consultas y la gestión de coadyuvancia:

1. Por mayoría se declara inevacuable la consulta formulada por la Corte Suprema de Justicia en el expediente **n.º 21-025092-0007-CO**. El magistrado Castillo Víquez da razones diferentes. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes salvan el voto y declaran evacuable la consulta.

2. Por mayoría se admite la consulta legislativa facultativa a la que se le asignó el expediente n.º **21-025198-0007-CO** solo en cuanto a la alegada transgresión al artículo 97 constitucional, al principio de publicidad y a los derechos de enmienda y participación democrática. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes consignan razones adicionales. La magistrada Picado Brenes consigna nota. El magistrado Castillo Víquez salva el voto y declara inevacuable la consulta respecto de estos agravios.

Por mayoría se declara inevacuable esta consulta respecto de los demás agravios referidos a la extralimitación de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad. El magistrado Castillo Víquez da razones diferentes. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes salvan el voto y declaran evacuable la consulta respecto de tales agravios.

3. Por unanimidad se declara inevacuable la consulta legislativa acumulada, a la que se le asignó el expediente n.º 21-025530-0007-CO.

4. Por unanimidad se rechaza la gestión de coadyuvancia.

B-. Sobre los aspectos admisibles de la consulta a la que se le asignó el expediente n.º 21-025198-0007-CO

1. Por mayoría se evacua la consulta, en el sentido de que el proyecto no incide de forma sustancial en las funciones asignadas constitucionalmente al Tribunal Supremo de Elecciones ni tampoco versa manifiestamente sobre materias electorales, por lo que son inaplicables las restricciones establecidas en el artículo 97 de la Constitución Política. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes salvan el voto y estiman que el proyecto

sí incide en la materia electoral y, por tanto, resultan aplicables las restricciones establecidas en el artículo 97 de la Constitución Política.

2. Por mayoría se evacua la consulta, en el sentido de que no se acreditó una infracción al principio de publicidad respecto del trámite de aprobación de mociones en la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad. El magistrado Rueda Leal da razones particulares.

3. Por mayoría se evacua la consulta, en el sentido de que no se constató alguna lesión a los derechos de enmienda y participación democrática. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes consignan razones diferentes.

4. La magistrada Garro Vargas evacua la consulta en el sentido de que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad no se extralimitó desde el punto constitucional. Asimismo, la magistrada Garro Vargas consigna una nota en el sentido de que eso no desdice de su posición respecto del fondo. La magistrada Picado Brenes evacua la consulta en el sentido de que la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad incurrió en un vicio de procedimiento, pues se extralimitó en sus competencias respecto de las reformas a los artículos 7 inciso f) y 7 inciso l). La magistrada Picado Brenes consigna nota sobre el artículo 18.

C-. Sobre la posición de la minoría en la consulta del Poder Judicial:

1. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes evacuan la consulta en el sentido de que los artículos 49 y 9 inciso b) son inconstitucionales.

2. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes evacuan la consulta en el sentido de que los artículos 6, 7, incisos a), c) y l), 9 y 24 son inconstitucionales.

3. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes evacuan la consulta en el sentido de que el artículo 7 inciso f) del proyecto de ley es inconstitucional por lesionar el principio de separación de poderes o funciones en detrimento de la independencia judicial.

4. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes evacuan la consulta en el sentido de que resultan inconstitucionales los artículos 13, 32, 33 y 34 del proyecto de ley.

5. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes evacuan la consulta sobre el artículo 49 incisos g) y h), en el sentido de que no resulta inconstitucional la supresión de la

relación de coordinación entre las autoridades de gobierno del Poder Judicial y el Ministerio de Planificación o la Dirección General de Servicio Civil, en el caso de que tal coordinación versara sobre los servidores que ejerzan funciones exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Judicial.

La supresión de la relación de coordinación entre el Poder Judicial y ese Ministerio o dicha Dirección sí resulta inconstitucional si tal coordinación versara sobre los servidores del Poder Judicial cuyos jerarcas hayan determinado que deben estar sujetos al régimen de la rectoría de dicho Ministerio. La magistrada Garro Vargas consigna nota para aclarar que lo anterior no supone que admite la validez constitucional de la salvaguarda introducida en el presente proyecto con el fin de acoger lo señalado por la opinión consultiva n.°2021-017098. La magistrada Picado Brenes consigna nota.

6. Las magistradas Garro Vargas y Picado Brenes evacuan la consulta en el sentido de que son inconstitucionales los artículos 36 y 7 inciso l) del proyecto de ley, atinentes a la definición de la política salarial dentro del Poder Judicial.

7. La magistrada Garro Vargas declara inevacuable la consulta en relación con los artículos 12, 16 y 28 del proyecto de ley. La magistrada Picado Brenes evacua la consulta y considera inconstitucionales los artículos 12, 16 y 28 del proyecto.

Notifíquese al Directorio de la Asamblea Legislativa, a las diputadas y los diputados consultantes y a la Corte Suprema de Justicia.

Magistrados Fernando Castillo V., Presidente / Paul Rueda L. / Luis Fdo. Salazar A. / Jorge Araya G. / Anamari Garro V. / Jorge Isaac Solano A. / Ana María Picado B.