



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA CONSTITUCIONAL

Res.: 04977.—Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.—San José, a las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del veintiocho de junio del dos mil. Expediente N° 00-000491-0007-CO.

Acción de inconstitucionalidad promovida por Román Solís Zelaya, mayor, Procurador General de la República, portador de la cédula de identidad N° 1-519-083, vecino de San José; contra los artículos 61 y 62 de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas, para el año mil novecientos ochenta y seis, número 7018 del trece de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco. Intervino también en el proceso Rodrigo Cordero Fernández, apoderado general judicial sin límite de suma de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Resultando:

1°—Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las quince y veintidós minutos del veintinueve de enero del año en curso, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas presupuestarias contenidas en los artículos 61 y 62 de la Ley N° 7018 del veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco. Alega que la citada ley de presupuesto en su artículo 61 deroga una disposición transitoria (transitorio IV de la Ley N° 6577 del seis de mayo de mil novecientos ochenta y uno) que estaba en plena vigencia y que había sido promulgada mediante ley ordinaria. Agrega que también el artículo 62 autorizó a un ente público e institución autónoma, como lo es la Caja Costarricense de Seguro Social, a desplegar una actividad con el fin de prestar el servicio de pensionado en sus hospitales, dictando así una norma jurídica cuyo contenido es ajeno a la materia presupuestaria. Señala que la jurisprudencia de la Sala ha sostenido que las normas de presupuesto que regulan materia ajena a ésta, contravienen las normas constitucionales en cuanto desbordan las atribuciones de la Asamblea Legislativa en el trámite de presupuesto de la República. Estima que las normas impugnadas lesionan los artículos 121 incisos 1) y 11), 124, 125, 176 párrafo primero, 177 y 180 párrafo primero de la Constitución Política.

2°—A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala el párrafo tercero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

3°—Por resolución de las once horas cuarenta y cinco minutos del veinticinco de enero de este año (visible a folio 08 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Caja Costarricense de Seguro Social.

4°—El señor Rodrigo Cordero Fernández, apoderado general judicial sin límite de suma de la Caja Costarricense de Seguro Social, contesta la audiencia concedida (folio 11), manifestando que la prestación del servicio de salud, en el ámbito de la seguridad social resulta, en principio, incompatible con el ejercicio privado de la medicina dentro de las instituciones públicas, por implicar en alguna medida un trato distinto a los usuarios y, en consecuencia, una eventual infracción al principio de igualdad. Estima que el servicio de pensionado se ha desarrollado como una excepción. Aclara que su origen histórico es ajeno a la seguridad social y nació a la par de los Hospitales de la Caridad, donde constituía un instrumento alterno para que los médicos ejercieran libremente su profesión sin alejarse de los hospitales. Añade que no ha existido consenso en relación con la legitimidad del sistema de pensionado y se han manifestado tendencias para su eliminación como lo dispuesto el artículo 6° de la Ley N° 6577, del seis de mayo de mil novecientos ochenta y uno, y el transitorio IV de esa misma ley. Considera que al declarar la Sala inconstitucional el artículo 3° del Reglamento de Pensionado en los Hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social, se produce una variación de la finalidad de los pensionados para dejar de ser un "beneficio" de los médicos de la Caja debiendo entenderse que el sistema de pensionado lo es en beneficio del usuario. Afirma que las normas impugnadas fueron incluidas, como normas generales, en el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República de mil novecientos ochenta y seis y no tienen el carácter de norma presupuestaria, por lo que la declaratoria de inconstitucionalidad es procedente. Estima que el problema jurídico son las consecuencias jurídicas de la eventual declaratoria de inconstitucionalidad, lo que exige un examen jurídico del servicio de pensionado que se desarrolla en los Hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Agrega que la mayoría de la Sala ha considerado el sistema de pensionado compatible con la seguridad social, como se dispuso en el voto número 4883-98 del ocho de julio de mil novecientos noventa y ocho. Manifiesta que en ese mismo voto, la Sala reconoció que su representada está autorizada para establecer el sistema de pensionado, por lo que no

requiere autorización legislativa alguna; sino que se trata de una actividad que puede ser desarrollada discrecionalmente dentro de los límites propios de la autonomía política y administrativa que constitucionalmente le ha sido conferida. Considera que la autonomía de su representada va más allá de lo dispuesto en el artículo 188 de la Constitución Política, porque la autonomía está regulada en el artículo 73 constitucional, que prevé no sólo la autonomía administrativa sino también la de gobierno y así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala. Por ello, a su juicio, la constitucionalidad del Transitorio IV resulta cuestionable, no sólo en relación con la posibilidad constitucional que tienen los entes autónomos de realizar ciertas ventas de bienes y servicios, sino además frente a la autonomía política que le ha sido otorgada a la Caja.

5°—Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 029, 030 y 031 del Boletín Judicial, de los días diez, once y doce de febrero del dos mil (folio 10).

6°—Se prescinde de la celebración de la audiencia de vista, por constar en el expediente elementos suficientes con base en los cuales dirimir el asunto y esta resolución se dicta conforme a la autorización contenida en el párrafo último del artículo 9° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

7°—En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley. Redacta el Magistrado Mora Mora.

Considerando:

I.—Sobre la admisibilidad. Esta acción de inconstitucionalidad se fundamenta en lo establecido en el párrafo tercero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que concede legitimación directa al Procurador General de la República, entre otros, para interponerla sin necesidad de un asunto pendiente en vía judicial o administrativa donde la acción resulte un medio razonable para amparar el derecho alegado.

II.—Objeto de la impugnación. El accionante impugna los numerales 61 y 62 del artículo 14 de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas, para el año mil novecientos ochenta y seis, número 7018 del trece de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco. Considera que dichas normas resultan contrarias a los artículos 121 incisos 1) y 11), 124, 125, 176 párrafo primero, 177 y 180 párrafo primero de la Constitución Política. Las normas impugnadas disponen:

"Normas de ejecución de presupuesto.

Artículo 14.—Modificanse las leyes que a continuación se detallan:

Artículo 1°—

Artículo 61.—Derógase el transitorio IV de la Ley N° 6577 del 6 de mayo de 1981.

Artículo 62.—Autorízase a la Caja Costarricense de Seguro Social para que construya o amplíe los servicios de pensionado en los hospitales a su cargo."

III.—Sobre el fondo. De la distinción en el trámite legislativo en la aprobación de las normas de presupuesto y las normas ordinarias. En reiteradas ocasiones (sentencias números 0121-89, de las once horas del veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, 0568-90, de las diecisiete horas del veintitrés de abril y 1262-90, de las dieciséis horas del nueve de octubre de mil novecientos noventa; número 3491-94, de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del doce de julio de mil novecientos noventa y cuatro; y 4971-97, del veintidós de agosto de mil novecientos noventa y siete, entre otras), esta Sala ha señalado que la inclusión de disposiciones de contenido no presupuestario en las leyes de presupuesto es contraria a los preceptos constitucionales que se refieren a la atribución o competencia de la Asamblea Legislativa para dictar, reformar o derogar las leyes que conforman nuestro ordenamiento jurídico, y las que otorgan competencia o legitimación para dictar los presupuestos ordinarios o extraordinarios de la República, es decir, los incisos 1) y 11) del artículo 121 y 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política. Es así como la Sala ha considerado que:

"[...] es enteramente procedente que se incluyan «normas generales» en las normas de presupuesto, siempre y cuando ellas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa, o lo que es lo mismo decir, a la ejecución del presupuesto. Lo que no es posible incluir en las leyes de presupuesto son las normas que no tienen ese carácter, ya que ellas deben regularse por lo dispuesto para las leyes comunes u ordinarias [...]. Si bien el artículo 105 de la Constitución Política, dispone entre otras cosas, que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega por medio del sufragio en la Asamblea Legislativa, es en los incisos 1) y 11) del artículo

121 de la Carta Política que se distingue entre dos diferentes modos y formas de legislar según corresponda a la materia de que se trate. El primer texto atribuye de manera exclusiva al Poder Legislativo la potestad de «Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones.» Por su parte el inciso 1) atribuye también de manera exclusiva al citado Poder la potestad de «Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República». Como podrá observarse la atribución del inciso primero constituye una potestad muy amplia que atañe en general a las leyes ordinarias o comunes, en tanto que la del inciso 1) es de carácter especial cuyo desarrollo se contempla en los artículos 176, 177, 178, 179 y 180 en relación con el numeral 125 in fine que impide al Poder Ejecutivo el veto en materia de legislación presupuestaria. Es así, que si la Constitución contempla por separado esas facultades, es porque se trata de actos legislativos de diferente naturaleza y contenido, aunque el presupuesto sea una ley formal y material y las demás leyes deban tener también ese carácter.

IV.—Establece el artículo 176 de nuestra Constitución, entre otras cosas que «el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico [...] El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.» Con fundamento en los artículos 177 y siguientes de la Constitución se profundiza más en los procedimientos especiales que el Poder Ejecutivo y el Congreso deben observar en la tramitación de dicha ley. Lo mismo ocurre en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. Es por ello que esta Sala concluye en el sentido de que el presupuesto de la República es una ley formal y material pero especial por la materia que la constituye y por el procedimiento ya comentado. De los textos antes citados se desprende que la competencia o legitimación que constitucionalmente se atribuye a la Asamblea Legislativa sobre tan importante materia, es para fijar en los presupuestos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública con las modalidades que para sus modificaciones y para sus presupuestos extraordinarios la misma Constitución señala. No puede en consecuencia, el Poder Legislativo bajo la potestad presupuestaria que se apunta, regular materias de diferente naturaleza o contenido a esa especialidad. Lo expuesto es congruente con la atribución exclusiva del Poder Ejecutivo de elaboración del proyecto de presupuesto ordinario y la iniciativa de sus modificaciones y de los extraordinarios, así como de la Asamblea Legislativa en cuanto a su dictado, además, con la modalidad ya analizada de que el Poder Ejecutivo no tiene atribución de veto sobre su aprobación, a tenor del numeral 125 de la Carta Fundamental. (Sentencia número 121-89 de las once horas del veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve)."

Como se desprende de la sentencia transcrita, la inclusión de disposiciones que no tienen contenido propiamente presupuestario en las leyes de presupuesto, viola los preceptos constitucionales que se refieren a la atribución de competencia de la Asamblea Legislativa para dictar o reformar las leyes y los que otorgan competencia para dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República—concretamente los incisos 1) y 11) del artículo 121 y los numerales 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política—. También ha reconocido esta Sala que es constitucionalmente procedente que se incluyan normas generales en las leyes de presupuesto, siempre y cuando éstas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa—ejecución de presupuesto—. Lo que resulta improcedente es incluir en las leyes de presupuesto las normas que no tienen ese carácter, ya que ellas deben regularse por las reglas dispuestas para las leyes comunes u ordinarias. Así, la consecuencia que se produce cuando la práctica de comentario es observada por los legisladores, según esa misma jurisprudencia, es la inconstitucionalidad de la norma por razones formales, pues con ella se utiliza el procedimiento prescrito por la Constitución Política para dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, para dictar o reformar, en su caso, leyes ordinarias.

IV.—De la inconstitucionalidad de las normas presupuestarias números 61 y 62 del artículo 14 de la Ley N° 7018. En el caso en análisis, la Procuraduría General de la República alega la inconstitucionalidad de las normas presupuestarias números 61 y 62 de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, fiscal y por Programas, para el período fiscal de mil novecientos ochenta y seis; según las cuales se eliminó el transitorio IV de la Ley N° 6577 y autorizó a la Caja Costarricense de Seguro Social a ampliar y construir los servicios de pensionado en los hospitales a su cargo. En el caso de examen, la Sala estima que es patente la atipicidad de lo dispuesto por las normas impugnadas, ya que por vía presupuestaria se derogó un transitorio y se autorizó a la Caja a brindar más servicios de pensionado, incurriéndose en las infracciones constitucionales expresamente consignadas en el considerando anterior. Por lo expuesto, es que, debe declararse que las normas 61 y 62 del artículo 14 de la Ley Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año fiscal de mil novecientos ochenta y seis, número 7018, son inconstitucionales.

V.—Finalmente en cuanto al funcionamiento o no del sistema de pensionado valga reiterar que la Sala ya se ha pronunciado al respecto en la sentencia número 4883-98, de las dieciséis horas veinticuatro minutos del ocho de julio de mil novecientos noventa y ocho. **Por tanto,**

Se declara con lugar la acción, y, en consecuencia, se anulan las normas 61 y 62 del artículo 14 de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas, para el año mil novecientos ochenta y seis, N° 7018 del trece de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco. Esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de dicha ley, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe al amparo de la normativa cuya inconstitucionalidad se declara. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta*, publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial* y comuníquese a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Notifíquese.—Luis Fernando Solano C., Presidente, a.i.—Luis Paulino Mora M.—Carlos M. Arguedas R.—Ana Virginia Calzada M.—José Luis Molina Q.—Susana Castro A.—Gilbert Armijo S.—1 vez.—(70456).

Res.: N° 06329.—Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.—San José, a las dieciséis horas con veintitún minutos del diecinueve de los mil. Expediente N° 00-005387-0007-CO.

Acción de inconstitucionalidad promovida por Ottón Solís Fallas, mayor, cédula de identidad número 1-430-205, contra los artículos 1 a 3 Ley de Gastos de Viaje N° 3462 del veintiséis de noviembre de mil novecientos sesenta y cuatro; el «Reglamento de Gastos de Viaje y Transportes para Funcionarios Públicos», promulgado por la Contraloría General de la República el cinco de marzo de mil novecientos noventa y siete; los acuerdos contenidos en el artículo 7° de la sesión N° 112-97 del Directorio Legislativo del veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete y N° 26 de la sesión N° 114-97 del tres de junio de mil novecientos noventa y siete; el «Reglamento de Llamadas Internacionales» a cargo de la Asamblea Legislativa promulgado por el Directorio Legislativo en sesión número 167 del diez de agosto de mil novecientos noventa y tres y sus reformas aprobadas en el artículo 13 de la sesión número 39-95, del catorce de febrero de mil novecientos noventa y cinco; el acuerdo del Directorio Legislativo número 19 de la sesión número 112-97, del veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete; y las disposiciones que actualmente sustentan el uso de teléfonos celulares por parte de los diputados. Intervinieron también en el proceso Jorge Corrales Quesada como Subcontralor General de la República, Saúl Weisleder Weisleder, Mario Álvarez González y Ramón José conocido como José Luis Velásquez Acuña, como miembros del Directorio Legislativo y Román Solís Zelaya, en representación de la Procuraduría General de la República.

Resultando:

1°—Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el catorce de agosto de mil novecientos noventa y siete, el accionante plantea acción de inconstitucionalidad contra los artículos 1° a 3° de la Ley de Gastos de Viaje N° 3462 del veintiséis de noviembre de mil novecientos sesenta y cuatro; el «Reglamento de Gastos de Viaje y Transportes para Funcionarios Públicos» promulgado por la Contraloría General de la República el cinco de marzo de mil novecientos noventa y siete; los acuerdos contenidos en el artículo 7° de la sesión número 112-97, del Directorio Legislativo del veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete y número 26 de la sesión número 114-97, del tres de junio de mil novecientos noventa y siete; el «Reglamento de Llamadas Internacionales» a cargo de la Asamblea Legislativa promulgado por el Directorio Legislativo en sesión número 167 del diez de agosto de mil novecientos noventa y tres y tres y sus reformas aprobadas en el artículo 13 de la sesión número 39-95, del catorce de febrero de mil novecientos noventa y cinco; el acuerdo del Directorio Legislativo número 19 de la sesión número 112-97, del veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete y las disposiciones que actualmente sustentan el uso de teléfonos celulares por parte de los diputados. En la acción se alega que el artículo 113 de la Constitución Política en su redacción actual obliga a los diputados a fijar sus «asignaciones» y sus «ayudas técnicas y administrativas» mediante una ley especial cuyo único objeto y finalidad sea precisamente la de hacer tal fijación. Sostiene que frente a regla—que no admite interpretaciones—tanto la ley como el reglamento que establecen los montos que recibirán los diputados por concepto de viáticos, son inconstitucionales porque fueron acordados en una ley común, es decir una ley emitida para regular la concesión de tales ventajas a todos los funcionarios públicos, incluidos los diputados, con lo cual se infringe la finalidad del artículo 113 Constitucional, la cual consiste en someter a un escrutinio público especial a los diputados cuando tratan de fijarse sus propias asignaciones. Además de ello también resultan inconstitucionales—por no estar fundados en ninguna ley que los habilite expresa y exclusivamente—los beneficios contenidos en los acuerdos legislativos discutidos pues en ellos se autoriza un monto de hasta diez mil colones para llamadas internacionales para cada diputado y además se les asigna un teléfono celular y se les autoriza un monto autorizado de cincuenta mil colones, los cuales evidentemente son inconstitucionales porque no tienen ninguna norma de rango legal que autorice tales disposiciones.

2°—Por resolución de las dieciséis horas quince minutos del treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete se le dio curso a la acción, confiriéndose audiencia a la Procuraduría y a la Contraloría, Generales de la República y al Directorio de la Asamblea Legislativa.

3°—La Procuraduría General de la República se apersonó en este asunto y expuso sus argumentos de la siguiente forma: estima que la cuestión debe dividirse en dos: primero la impugnación de la Ley número 3462 y su Reglamento, tema sobre el que el órgano asesor sostiene que no existe una reserva de ley «especial» contenida en el artículo 113 de la