



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Según un estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas

# El principio de separación de poderes se debilita

La investigadora Magally Hernández Rodríguez identificó una serie de amenazas al Estado democrático y constitucional de derecho

14 AGO 2024

Sociedad



De acuerdo con la investigación, se constata una tendencia hacia una posible regresión de la protección constitucional del principio de división de poderes en el país.

Foto: [Karla Richmond](#).

Mientras otros países ya están experimentando las consecuencias negativas del ejercicio autoritario del poder político como producto de un debilitamiento progresivo del principio de separación de poderes, **en Costa Rica se está gestando una tendencia que**

está resquebrajando ese principio, al centralizar el poder en manos del Poder Ejecutivo, flexibilizar el control del Poder Legislativo y menoscabar la autonomía judicial, lo cual se constituye en una amenaza a la democracia.

Así lo sintetiza [Magally Hernández Rodríguez](#), catedrática de la [Facultad de Derecho](#) e investigadora del [Instituto de Investigaciones Jurídicas](#), en un adelanto de su investigación [“Observatorio Estado de Derecho y Constitución Política en Costa Rica”](#), la cual analiza varias leyes y cerca de 800 resoluciones de la Sala Constitucional emitidas entre el 2018 y el 2023 relacionadas con el tema del principio de división de poderes.

*“El interés principal de este artículo fue evidenciar algunas amenazas a uno de los principios básicos de nuestro Estado democrático de derecho, a saber, el principio de división de poderes. Este interés nació de la preocupación de una situación que varios autores han venido expresando: las tentaciones y amenazas autoritarias que agitan nuestras sociedades, la pérdida de terreno de las democracias, la tendencia a la concentración del poder público, el fenómeno del populismo y el ejercicio autoritario del poder que mina de a poco el sistema democrático”.*

**Magally Hernández Rodríguez, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas**

La investigadora resalta la creación de la **regla fiscal**, la rectoría del Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplán) en empleo público y el intento de destituir a todos los miembros de la junta directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) como tres temas surgidos de leyes aprobadas en el año 2018 y de resoluciones de la Sala Constitucional que podrían convertirse en amenazas al principio de división de poderes y al Estado democrático de derecho por la centralización y concentración del poder en manos del Ejecutivo.

*“Las democracias del mundo, y particularmente la de nuestro país, puede verse en peligro si se cede en la defensa de los principios constitucionales fundamentales del Estado democrático de Derecho, como lo es, el principio de división de poderes”.*

Magally Hernández Rodríguez, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas

En relación con la creación de la **regla fiscal**, la cual obliga a todos los entes y órganos del sector público no financiero (incluyendo a los tres poderes de la República) a limitar el crecimiento del gasto corriente según parámetros definidos por el Poder Ejecutivo,

Hernández asegura que se trata de **una concentración de poder del Ejecutivo que le permite limitar el presupuesto de las instituciones públicas de forma unilateral.**

Para la académica, hay evidencias suficientes que demuestran la inoperatividad de la regla fiscal, entre las que resaltan 18 leyes de exclusión de aproximadamente 90 instituciones y el trámite de 30 proyectos de ley más en el mismo sentido. A pesar de ello, la regla sigue vigente y la Sala Constitucional todavía no le ha encontrado problemas de constitucionalidad.

“El establecimiento de esta regla fiscal constituye un intento de concentrar poder en manos del Ejecutivo, en materia presupuestaria, por sobre los otros poderes y las instituciones descentralizadas”, afirma Hernández.

De acuerdo con la doctora en Derecho Público y en Gobierno y Políticas Públicas, **la injerencia del Poder Ejecutivo en los otros poderes de la República también se constata en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y en la Ley Marco de Empleo Público** cuando le otorgan la Ministerio de Planificación y Política Económica la rectoría en materia de empleo público, a lo cual se suma el cambio de criterio en la jurisprudencia constitucional que admite un solo cuerpo normativo que regule el empleo público para todo el aparato estatal.

Esta injerencia se da sobre dos aspectos concretos:

1. Las competencias no exclusivas ni excluyentes de los otros poderes, entendidas como funciones administrativas auxiliares.
2. Las competencias exclusivas y excluyentes que no fueron analizadas en el voto N. °2021-17098 y que el legislador no les incluyó la frase de “salvaguarda” del principio de división de poderes.

“Se entiende del voto de la Sala Constitucional que Mideplán Sí tendría potestad de dirección sobre los funcionarios de los otros poderes y de las instituciones descentralizadas, referidos a los servicios administrativos básicos o auxiliares, lo cual supone una amenaza clara al principio de división de poderes y, además, a la descentralización administrativa”, asevera Hernández.

## Atribuciones que le otorga la Ley Marco de Empleo Público al Mideplán:

- Administrar la plataforma del empleo público
- Publicar ofertas de empleo público
- Formular propuestas de empleo público
- Recolectar información en materia de empleo público
- Preparar la estrategia para el desarrollo del servicio público
- Emitir disposiciones generales sobre los deberes éticos de la función pública
- Realizar diagnósticos en materia de recursos humanos
- Prospeccionar sobre el futuro del empleo público
- Evaluar el sistema general de empleo público

Sobre todos estos puntos, la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y todas las instituciones descentralizadas se entiende que estarían sometidas a lo que indique Mideplán. Consideramos que esto también constituye una regresión en la protección al principio de división de poderes.

*“Se evidencia en la aprobación de leyes recientes (LFFP del 2018 y LMEP del 2023) una tendencia hacia centralizar y concentrar mayor poder en manos del Poder Ejecutivo, en temas relacionados con recursos claves para el accionar público como lo es el uso de fondos públicos y el recurso humano. En concreto: en la materia presupuestaria (límite del gasto por medio de la regla fiscal) a cargo del Ministerio de Hacienda, y en materia de empleo público (rectoría sobre el empleo público) a cargo del Ministerio de Planificación. Lo cual hemos considerado constituyen dos de las amenazas recientes al principio de división de poderes y por lo tanto, a nuestro Estado democrático de Derecho”.*

**Magally Hernández Rodríguez, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas**

El tercer hecho que analiza Hernández en su investigación es el acto administrativo emitido por el Poder Ejecutivo que pretendió “sancionar” a los miembros directivos de la

**Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) por tomar una decisión contraria al criterio del presidente de la República, el cual fue anulado por la Sala Constitucional.**

“Gracias a los instrumentos procesales de un Estado constitucional y democrático de Derecho, como lo es el recurso de amparo, la amenaza al principio de división de poderes en la dimensión de uso abusivo del poder fue solventada por nuestra Jurisdicción Constitucional”, señala la jurista.

## La división de poderes: una vacuna contra la tiranía

La investigadora recuerda que el principio de división de poderes o separación de funciones tiene una doble finalidad. Por un lado, limita y evita la concentración del poder público y, por otro, posibilita el respeto y plena vigencia de los derechos fundamentales. **Una acumulación de los tres poderes básicos de todo gobierno democrático lleva, indefectiblemente, al autoritarismo, a la dictadura y a la tiranía.**

### Las tres dimensiones del principio de división de poderes:

- División DE poderes
- División ENTRE poderes
- División DEL poder

El poder está separado y distribuido, en equilibrio, con controles mutuos (frenos y contrapesos).

De esa necesidad de equilibrio se desarrolla el concepto de independencia para evitar que un poder dependa del otro o esté por encima de otro.

En este sentido, el control de constitucionalidad de las leyes disminuye el riesgo de que un poder de la República intente sobreponerse a otro mediante reformas a la legislación o procure concentrar más poder del establecido en la Constitución.

De acuerdo con la investigadora, **el principio de división de poderes es uno de los pilares fundamentales del Estado democrático**, entendido actualmente como una independencia funcional, donde las funciones están distribuidas, especializadas y se ejercen sin interferencias indebidas de los otros poderes.

### Características actuales del principio constitucional de división de poderes:

1. Tiene garantía constitucional
2. Potencia los derechos fundamentales
3. Somete a todos los poderes por igual
4. Es justiciable a nivel interno e internacional

Al respecto, Hernández destaca la posición del magistrado Fernando Cruz Castro, para quien el principio de división de poderes debe ser aplicable a todas las manifestaciones del poder más allá de los tres poderes de la República. Por ejemplo, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas.

La catedrática e investigadora recuerda que, bajo el principio de división de poderes, **ninguno de los tres poderes escapa a los límites y controles establecidos en la Constitución Política y en el resto del ordenamiento jurídico**. En este sentido, considera que debe dejarse atrás la falsa creencia de que el Parlamento es omnicompetente en la creación de leyes y, con ello, seguir sujetando a la Asamblea Legislativa a límites, tanto de procedimiento como de fondo en esa labor.

Según Hernández, si bien la jurisprudencia constitucional ha establecido que la Asamblea Legislativa tiene competencia constitucional para regular la organización y las funciones de los poderes y los entes descentralizados, no puede suprimir la independencia entre los poderes de la República ni las autonomías de las universidades estatales, de las municipalidades, de la CCSS y de las instituciones autónomas.

“A pesar de esto, observamos lo que consideramos una incursión indebida del legislador y, por ello, una amenaza al principio constitucional de separación de poderes, a partir de la emisión de varias normas de la Ley Marco de Empleo Público en sus artículos 6, 7 y 8, entre otros, que permiten la injerencia de Mideplán en la esfera de autodeterminación de los poderes de la República y las instituciones descentralizadas”, afirma.

*“La separación de poderes guarda una estrecha relación, no solo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos”.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Quintana Coello y otros vs. Ecuador (2013))

La investigación de Hernández también anota otro límite para quienes legislan: **el principio constitucional de razonabilidad técnica, el cual consiste en un respaldo o fundamentación técnica a la hora de dictar cierto tipo de normas**. Esto se convierte en un parámetro para analizar la constitucionalidad de una ley y su ausencia puede ser motivo de rechazo a propuestas de ley por faltar al procedimiento legislativo.

No obstante, Hernández señala que **dos votos recientes de la Sala Constitucional no consideraron la necesidad de fundamentación técnica en proyectos de ley que pretendían una desmejora de los fondos de la seguridad social**, lo cual representa una regresión en la aplicación de este principio en perjuicio de la CCSS, la cual tiene protección constitucional especial y es parte fundamental del Estado social y democrático de derecho costarricense.

“Hacer excepciones a la regla de que los vicios sustanciales del procedimiento son insubsanables y ser más permisivo en el control de constitucionalidad de tales vicios, puede implicar una merma de los controles y sometimiento del legislador a la Ley Fundamental, y con ello, al principio de división de poderes. Consideramos que permitir esas excepciones posibilita una amenaza al principio de división de poderes, por flexibilizar los límites que el derecho de la Constitución le impone al Poder Legislativo y

por admitir como constitucionales actuaciones que anteriormente se habían declarado inconstitucionales”, recalcó Hernández.

*“Con todo lo analizado, se vislumbran indicios que nos hacen poner la alerta sobre estos aspectos, con el objetivo de frenar la tendencia que se evidencia a nivel mundial en cuanto al debilitamiento de nuestras democracias y sus principios básicos, como lo es el principio de división de poderes. El cual manda a derribar el mito del ejercicio omnipotente del poder público, pues este debe estar dividido, separado, distribuido, equilibrado, ejercido de forma independiente y co-controlado, para evitar su ejercicio sin límites, su ejercicio abusivo y desviado de los fines públicos, para atender a su finalidad principal (garantizar y potenciar los derechos fundamentales) y con ello, evitar la violación del marco de nuestro Derecho de la Constitución. Ello por cuanto, según se dijo, ya no son los golpes de Estado los que principalmente atentan contra los sistemas democráticos, sino el ejercicio autoritario del poder”.*

Magally Hernández Rodríguez, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas



**Fernando Montero Bolaños**  
Periodista, Oficina de Comunicación Institucional  
[fernando.monterobolanos@ucr.ac.cr](mailto:fernando.monterobolanos@ucr.ac.cr)

**Etiquetas:** [instituto de investigaciones juridicas](#), [magally hernandez rodriguez](#), [sala constitucional](#), [sala iv](#), [independencia de poderes](#).

