

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: SOBRE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, Y LA CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA Y PRECEPTIVA

RESUMEN: El siguiente informe investigativo versa sobre la acción de inconstitucionalidad y sobre los tipos de consulta legislativa constitucional. A este respecto se hace un análisis doctrinario y normativo del fundamento de la acción de constitucionalidad, así como de las consultas facultativas y preceptivas que pueden efectuar los diputados. Por último, se reseñan algunos extractos jurisprudenciales, reativas con el tema de las consultas legislativas de constitucionalidad.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Fundamento de la Acción de Inconstitucionalidad.....	2
i. Principio de Supremacía Constitucional.....	2
ii. Principio de Regularidad Jurídica.....	3
iii. Teoría de la Defensa de la Constitución.....	3
b. Consulta Constitucional.....	3
i. Consulta Facultativa.....	4
ii. Consulta Preceptiva.....	4
ii.1 Tutela a los Derechos Humanos por parte de la Consulta Preceptiva.....	5
2. Normativa.....	5
a. Constitución Política.....	5
b. Ley de la Jurisdicción Constitucional.....	6
c. Reglamento de la Asamblea Legislativa.....	9
3. Jurisprudencia.....	11
a. Inadmisibilidad de la Consulta Facultativa, por falta de 10 Diputados Gestionantes.....	11
b. Convenio Internacional no roza con Principios Constitucionales.....	13
c. Consulta Preceptiva, por reforma del Artículo 50 Constitucional.....	19

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Fundamento de la Acción de Inconstitucionalidad

"Constituye, sin duda alguna, el primer instituto y el más importante de la justicia constitucional. Se fundamenta en dos presupuestos dogmáticos: el principio de la supremacía constitucional y el de la seguridad jurídica.

El principio de la supremacía constitucional es consustancial a toda Constitución y significa que la validez de toda norma o acto estatal está subordinada a que se ajuste al parámetro fijado por el ordenamiento constitucional. Además, la superioridad de la Constitución, salvo en el caso de los países regidos por Cartas Políticas flexibles, está garantizada por un procedimiento de reforma constitucional especial y más agravado que el de la ley ordinaria.

El de regularidad jurídica postula que entre todas las escalas del orden jurídico debe existir una relación de correspondencia y conformidad, constituyendo la Constitución justamente el parámetro último de regularidad de todo el ordenamiento, en cuanto norma suprema del mismo.

Para tutelar los principios citados de la supremacía constitucional y de la regularidad jurídica, el ordenamiento ha diseñado los diferentes procesos de control de constitucionalidad. De esa forma los tribunales constitucionales deben reintegrar el orden jurídico violado cuando detectan una violación de los citados principios."¹

i. Principio de Supremacía Constitucional

"Con justa razón se ha afirmado que "la necesaria adecuación de la ley a la Constitución es una consecuencia de la supremacía de la Constitución más bien que de su rigidez..." Porque si la rigidez sólo es predicable de aquellas Constituciones que establecen un procedimiento especial de reforma distinto del procedimiento legislativo ordinario, la supremacía es, por definición, una condición de todas las Constituciones (dado que toda Constitución encierra una pretensión de eficacia condicionante respecto de las normas no-constitucionales).

Es bien sabido que el principio de la supremacía constitucional lo consagró, por vez primera de manera explícita, el Chief Justice Marshall en la célebre sentencia de Marbury vs Madison en 1803. No obstante, es conveniente señalar sus antecedentes inmediatos para entender que dicha sentencia es el resultado de la evolución de un

proceso jurídico que tuvo lugar en los Estados Unidos a finales del Siglo XVIII.

La doctrina sentada por Marshall en el caso Marbury vs Madison puede resumirse diciendo que cuando una ley se encuentra en contradicción con la Constitución al Juez le queda una alternativa: o se aplica la ley, en cuyo caso se inaplica la Constitución, o bien se aplica la Constitución, lo que obliga a inaplicar la ley. Marshall optó por la segunda opción, que juzga "the very essence of the judicial duty"; pues de lo contrario las Constituciones escritas serían absurdos intentos, de parte del pueblo, de limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitable. No obstante, en palabras del Chief Justice Marshall "Thus the particular phraseology of the United States Constitution confirms and strengthens the principle, supposed to be essential to all written constitutions, that a law repugnant to the Constitution is void; and that courts, as well as other departments are bound by that instrument".²

ii. Principio de Regularidad Jurídica

"De acuerdo a la teoría kelseniana, la Constitución es el principio supremo que determina por entero el orden estatal y la esencia de la comunidad constituida por este orden.

En consecuencia, conforme descendamos en la escala jerárquica de las fuentes, encontraremos que la relación entre creación y aplicación del Derecho se va modificando en favor de ésta última, es decir, aumenta la parte de aplicación y disminuye la de creación. Aquí es donde surge el fenómeno de la regularidad jurídica, que se puede definir como la relación de correspondencia y conformidad que debe existir entre un grado inferior y el superior del ordenamiento jurídico. Este principio debe lógicamente cumplirse en todos los estratos del ordenamiento, los cuales están, inmediata o mediatamente, subordinados a la Constitución, pues en alguna medida esos estratos constituyen etapas de aplicación del Derecho."³

iii. Teoría de la Defensa de la Constitución

"Justamente en el artículo citado de "La Garantía Jurisdiccional de la Constitución", publicado originalmente en 1928 en Francia, Kelsen sostiene que una Constitución rígida sólo puede ser defendida si, para garantizar eficazmente su cumplimiento, se crea una Corte Constitucional."⁴

b. Consulta Constitucional

"Podemos definir la consulta constitucional como aquella técnica donde un órgano constitucional -en este caso la Asamblea

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Legislativa- está obligada a pedir opinión a otro órgano o ente cuando se están conociendo proyectos de ley que los afectan directa o indirectamente, para poder ejercer de esa forma una facultad que le atribuye el ordenamiento jurídico, constituyendo lo anterior un límite a la función legislativa, que en algunos casos es más acentuado.

(...)

La Constitución Política señala cinco casos en los cuales debe hacerse la consulta:

1) A los Consejos Universitarios o al órgano director correspondiente en proyectos de ley relativos a materias puestas bajo la competencia de las Universidades.

2) Al Tribunal Supremo de Elecciones en la discusión y aprobación de proyectos relativos a materias electorales.

3) Al Banco Central de Costa Rica a la hora de determinar la ley de la unidad monetaria.

4) A la Corte Suprema de Justicia en los proyectos de ley que se refieren a la organización o funcionamiento del Poder Judicial.

5) A las instituciones autónomas en la discusión y aprobación de los proyectos relativos a ellas.”⁵

i. Consulta Facultativa

“Es la consulta que formulan los Diputados de la Asamblea Legislativa, o cualquier órgano legitimado para ello, sobre cualquier proyecto de ley ordinario, reformas al Reglamento de Orden y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, y respecto de actos o contratos administrativos que requieran la aprobación de la Asamblea.

(...)

Constituye el medio por el cual se consulta sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley, que no está contemplado dentro de los supuestos del inciso a) del artículo 96 LJC, siendo aplicables a esta consulta el artículo 10 de la COPOL, de la LJC los artículos 1º, 2º inc. b), 96 inc. b), 97-101, así como en los artículos 145 y 146 del RAL.”⁶

ii. Consulta Preceptiva

“Es el mecanismo que se prevé para que el Directorio de la Asamblea Legislativa, realice las consultas de aquellos proyectos de reforma de la Constitución Política (en adelante se abreviará COPOL), a la Ley de Jurisdicción Constitucional (en adelante LJC),

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

a los Convenios y Tratados internacionales. La cual se encuentra regulada en el artículo 10 de la CPOL, los artículos 1º, 2º inc. b), 96 inc. a), 97, 98-101.

El trámite que la Asamblea debe seguir para la realización de dicha consulta tiene, además un trámite que se encuentra regulado en los artículos 143 y 144 del Reglamento de Orden y Disciplina de la Asamblea Legislativa (en adelante RAL), el cual obliga al Directorio, a realizar de oficio la consulta, cuando se encuentren bajo los supuestos del inciso a) del artículo 96 de la Ley de Jurisdicción Constitucional."⁷}

ii.1 Tutela a los Derechos Humanos por parte de la Consulta Preceptiva

"La Constitución Política (art. 10), entre otras competencias, atribuye a la Sala Constitucional *"conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales... según se disponga en la ley"*. Asimismo, por la reforma constitucional de 1989, el artículo 48 actual pone al mismo nivel los derechos *"consagrados"* en la Carta Política, que aquéllos *"de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en la República"*. Por su parte, la Ley de la Jurisdicción Constitucional impone a la Asamblea Legislativa la consulta preceptiva a la Sala *"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"* (art. 96: a).

Es palpable, en este acápite, la tarea que se le asigna a la Sala en la preservación y fortalecimiento de los derechos humanos. En los tres casos, esto es, (a) en tratándose de reformas constitucionales, como de (b) aprobación de convenios o tratados internacionales, hasta (c) cuando se intente una reforma a la Ley de Jurisdicción Constitucional, la Sala debe emitir su opinión, que lo será siempre con el claro objetivo que le asigna el artículo 1ª de ésta última:"⁸

2. Normativa

a. Constitución Política⁹

Artículo 10.-

Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por (*) mayoría absoluta de sus miembros, la

inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.

Le corresponderá además:

a) Dirimir los conflictos de competencia entre los dos poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones así como demás entidades u órganos que indique la ley.

b) 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.

(*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 7128 de 18 de agosto de 1989.

Artículo 48.- (*)

Toda persona tiene derecho al recurso de habeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10.

(*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 7128 de 18 de agosto de 1989.

b. Ley de la Jurisdicción Constitucional¹⁰

Artículo 1.-

La presente Ley tiene como fin regular la jurisdicción constitucional, cuyo objeto es garantizar 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.

Artículo 2.-

Le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional:

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

- a) Garantizar, mediante los recursos de hábeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica.
- b) Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad.
- c) Resolver los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y los de competencia constitucional entre éstos y la Contraloría General de la República, las municipalidades, los entes descentralizados y las demás personas de Derecho Público.
- ch) Conocer de los demás asuntos que la Constitución o la presente Ley le atribuyan.

Artículo 96.-

Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes 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.

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 aprobado 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.

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 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.

c. Reglamento de la Asamblea Legislativa¹¹

Artículo 143.- Trámite de las consultas de constitucionalidad

1.- Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos estipulados en el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

2.- La consulta deberá interponerse después de la votación en primer debate y antes de la del segundo. Cuando se trate de reformas constitucionales, la consulta deberá hacerse después de su votación en primer debate, en primera legislatura, y antes de la definitiva.

3.- No obstante, cuando la Asamblea Legislativa tuviere un plazo constitucional o reglamentario para votar el proyecto, la consulta deberá hacerse con la anticipación debida, a partir del momento en que la Comisión encargada de estudiarlo haya aprobado el dictamen o dictámenes correspondientes. En este caso, la Asamblea Legislativa votará el proyecto aunque no se haya recibido el dictamen, así como cuando la Sala incumpliere con el plazo legal para evacuar la consulta preceptiva.

4.- Recibida la consulta, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia lo comunicará a la Asamblea Legislativa y solicitará la remisión del respectivo expediente y sus antecedentes, de ser posible, o copias certificadas de ellos. En el caso de consulta preceptiva, el Directorio la remitirá con el expediente, sus antecedentes o las copias certificadas correspondientes.

5.- Admitida formalmente la consulta, la Sala Constitucional lo notificará a la Presidencia de la Asamblea Legislativa.

6.- La consulta formalmente admitida y notificada interrumpirá la

votación del proyecto en segundo debate o, en su caso, la sanción y publicación del decreto respectivo. No obstante, dicha interrupción surte efecto en los casos de la consulta preceptiva, a partir de su presentación ante la Sala Constitucional.

Artículo 144.- Consulta preceptiva

1. El Directorio de la Asamblea hará de oficio la consulta preceptiva, en los casos del inciso a) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

2. El Directorio, realizada la consulta preceptiva, lo comunicará de inmediato al Plenario en el capítulo de Régimen Interior.

3.- Mediante moción de orden aprobada por el Plenario, éste podrá decidir que un proyecto determinado, no consultado por el Directorio, está dentro de los supuestos previstos en el artículo 96 inciso a). En este caso, el Directorio formulará la consulta.

Artículo 145.- Consulta no preceptiva

1.- Un número no menor de diez diputados podrá realizar la consulta no preceptiva, establecida en el inciso b) del mismo artículo.

2.- La consulta no preceptiva 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. Los diputados deberán remitir copia del memorial a la Presidencia de la Asamblea, para comunicarle que ha sido formulada consulta sobre determinado proyecto.

Artículo 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 y resolverá en la misma sesión, antes de las dieciocho horas el dictamen de la Comisión sobre la opinión consultiva de la Sala, en el Capítulo de Régimen Interior.

(Interpretación no apelada del Directorio Legislativo, del 25 de mayo de 1992).

4.- El conocimiento del proyecto se iniciará en la sesión inmediata siguiente a la lectura del dictamen.

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.

3. Jurisprudencia

a. Inadmisibilidad de la Consulta Facultativa, por falta de 10 Diputados Gestionantes

"El artículo 96 inciso b) de la Ley de Jurisdicción Constitucional establece:

" Artículo 96.- En qué casos procede. Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos: (...)

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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."

En el caso que se analiza la consulta fue interpuesta por diez diputados. No obstante, posteriormente, por escrito presentado a las nueve horas veinticuatro minutos del veinte de junio del dos mil dos, los diputados Humberto Arce Salas, Rafael Ángel Varela Granados y Edwin Patterson Deive, manifiestan su voluntad de retirar las firmas, por cuanto señalan que tuvieron acceso a nuevos elementos de derecho que les han permitido concluir que el proyecto de ley, está acorde con la Constitución y por estimar que es conveniente para el país y no debería retrasarse el trámite de aprobación. En consecuencia, considera la Sala que la consulta es inevacuable, dado que subsisten únicamente siete firmas, las cuales son insuficientes para que resulte admisible una consulta legislativa facultativa de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 inciso b) de la Ley de Jurisdicción Constitucional citado. Al respecto, esta Sala ha señalado:

I.- DE LA IMPROCEDENCIA DE LA CONSULTA FORMULADA. El artículo 96 inciso b.) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone que cuando se trate de una consulta legislativa " facultativa ", ésta deberá ser promovida por un número no menor de diez Diputados, por lo cual, habiendo desistido tres de los diputados consultantes que interpusieron esta consulta, en virtud de la solicitud que hicieron los diputados Oscar Campos Chavarría, Alvaro Torres Guerrero y Walter Muñoz Céspedes -visible a folio 34 del expediente-, se mantienen únicamente siete diputados para su tramitación, lo que hace que no se de cumplimiento al requisito del número de consultantes establecido por ley, razón por la que resulta inadmisibile la consulta, en virtud de lo dispuesto en el párrafo primero del artículos 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en relación con el inciso b) del artículo 96 ibídem."

(Sentencia 1999-07886 de las quince horas cincuenta y cuatro minutos del trece de octubre de mil novecientos noventa y nueve). En el mismo sentido se resolvió:

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

"El artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional exige que las consultas no preceptivas sobre proyectos de ley en discusión en la Asamblea Legislativa, sean presentadas por un número no menor de diez diputados. En el caso que ahora interesa, seis de los once diputados que inicialmente suscribieron esta consulta, desistieron de la misma. En consecuencia y no habiéndose mantenido el requisito de estar formulada por al menos diez diputados, conforme lo preceptúa el artículo citado, se ordena archivar el expediente." (Sentencia 1990-01552 de las 17:30 horas del 11 de junio de 1990, en el mismo sentido: 1555-90, y 6122-93)

Si bien es cierto, en el caso que se analiza los diputados señalan en el escrito de formulación de la consulta, que la plantean en forma "irrevocable" ; lo cierto es que por la naturaleza misma de dicha consulta y su carácter facultativo; quienes la planteen pueden desistir de hacerlo en cualquier momento. Así las cosas, en virtud de lo expuesto, no procede evacuar la consulta formulada. Los magistrados Armijo, Batalla y Rodríguez, salvan el voto y ordenan continuar con el trámite de la consulta."¹²

b. Convenio Internacional no roza con Principios Constitucionales

"Corresponde a la Sala analizar, en primer lugar, si se han respetado las disposiciones constitucionales relativas a la aprobación de un Convenio de esta naturaleza. Del análisis de forma efectuado en relación con el punto anterior, es posible inferir que en la tramitación del proyecto en consulta se ha respetado todas las disposiciones procedimentales que la Constitución Política (artículos 7, 121 inciso 4), 124, 140 inciso 10) y el Reglamento de la Asamblea Legislativa (artículos 113, 122, 125, 126, 129, 132 y 134) le ordenan seguir a los órganos involucrados en la suscripción y ratificación de los convenios internacionales. En ese sentido, la Sala no encuentra que se haya producido, durante el trámite de conocimiento del proyecto de ley de aprobación del "Convenio sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares", transgresión alguna de normas y principios constitucionales o de trámites sustanciales. Ahora bien, independientemente de lo anterior, estima la Sala que es oportuno hacer algunos comentarios. En primer lugar, en lo que se refiere a la dispensa de trámites de publicación del proyecto consultado en el Diario Oficial La Gaceta, debe decirse que, tal y como se desprende del expediente legislativo, el Plenario Legislativo, en sesión número 91 del catorce de noviembre del dos mil uno, aprobó una moción para que se dispensara al presente expediente del

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

trámite de publicación y espera. Dicha actuación, a juicio de la Sala y en los términos en que ha sido valorado en anteriores ocasiones como por ejemplo en el Voto número 1999-06618 de las once horas cincuenta y siete minutos del veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y nueve, no se considera en el caso concreto como constitutiva de una violación a ningún aspecto esencial del procedimiento legislativo. La publicación en la Gaceta de los proyectos discutidos en la Asamblea Legislativa es un instrumento que puede permitir y facilitar la participación popular en la adopción de las grandes decisiones nacionales, además de constituir una garantía de transparencia de la función de creación de la Ley. Si bien la Constitución Política omite cualquier referencia a este requisito, el Reglamento de la Asamblea Legislativa sí lo hace en sus ordinales 116, 117 y 121. De éstos, el 117 es el que contiene la regla general, en el siguiente sentido:

"Artículo 117.- Autos de presentación

En el Departamento de Archivo se redactarán los autos de presentación de los asuntos y se formará el expediente original, así como los expedientes para los miembros de la Comisión respectiva. Este Departamento enviará una copia de esos asuntos a la Imprenta Nacional para su publicación en el Diario Oficial."

Como se puede apreciar, el Reglamento de la Asamblea Legislativa expresamente dispone la publicación de los proyectos de Ley que conoce la Asamblea Legislativa. Dicho requisito debe ser entendido como esencial en el sentido de que involucra directamente el principio democrático que, por su naturaleza, se encuentra estrechamente vinculado a la función legislativa. No obstante lo anterior, la Sala considera que en la especie la Asamblea Legislativa no ha lesionado este requisito procedimental en vista de que en La Gaceta número 230 del veintinueve de noviembre del dos mil uno, folio 7, se publicó un aviso referente a la existencia del proyecto en cuestión; publicación que, sin duda alguna, invitaba a quien estuviera interesado en leerlo para que lo consultara en la Asamblea donde sería puesto a disposición del público. Esta Sala es del criterio de que esta última determinación permitió un acceso, por parte del público, al expediente legislativo 14.559, y con ello se facilitó la posibilidad de la participación popular en la discusión del referido proyecto; sin embargo, debe quedar sentado que la utilización de la técnica antes referida debe ser excepcional y no

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

una regla general. Por otra parte, también debe indicarse que esta Sala ha observado que a pesar de que la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Legislativa, solicitó a la Presidencia de ese Poder, aunque de manera extemporánea, la prórroga que señala el artículo 80 del Reglamento interno para la presentación del informe de esa Comisión sobre el proyecto en estudio, no consta en el expediente que esa prórroga le hubiera sido otorgada expresamente; circunstancia que, en todo caso, tampoco afectó en nada la validez ni la eficacia jurídica del procedimiento, a pesar de que esta situación no se ajusta a los requisitos formalmente establecidos en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Ahora bien, una vez hechos los anteriores comentarios y al considerarse que en la tramitación del proyecto de ley de aprobación del Tratado consultado, no existen infracciones a las normas y principios constitucionales, corresponde de seguido entrar a conocer sobre el fondo de la iniciativa.

El proyecto de ley que se examina pretende la aprobación de la "Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares". Este instrumento internacional fue adoptado en la reunión de representantes gubernamentales que tuvo lugar en la sede del Organismo Internacional de Energía Atómica el veintiséis de octubre de mil novecientos setenta y nueve en la cual estuvieron presentes representantes de Costa Rica. Este Convenio, de acuerdo con la exposición de motivos del mismo, se constituye como el principal acuerdo normativo para regular la protección física de los materiales nucleares utilizados con fines pacíficos cuando sean objeto de transporte nuclear internacional o cuando sean objeto de utilización, almacenamiento y transporte nacionales; tema que ha producido preocupación en toda la comunidad internacional en vista de los peligros que puede plantear el uso o apoderamiento ilegal de esos materiales por lo que se hace necesario que todos los Estados adopten medidas para prevenir el uso o apoderamiento ilícito de esos materiales nucleares. Se pretende que, a partir de este instrumento, cada Estado Parte se comprometa a adoptar en el marco de su legislación nacional, las medidas que sean necesarias para asegurarse que durante el transporte nuclear internacional, los materiales de este tipo que se encuentran en el territorio de cada Estado parte, a bordo de un buque o en una aeronave bajo su jurisdicción, queden protegidos y con ello, a la vez se regule que los Estados Parte no exportarán ni autorizarán la exportación de materiales nucleares a menos que hayan recibido la seguridad de que los niveles de protección física se aplicarán a esos materiales durante el transporte nuclear internacional. De igual manera, se intenta que

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

un Estado Parte no permita el tránsito por su territorio, tierra o vías acuáticas internas ni a través de aeropuertos o de sus puertos marítimos, de materiales nucleares que se transporten entre Estados que no sean Parte en esta Convención a menos que se haya recibido la seguridad, en la medida de lo posible, de que los niveles de protección física se aplicarán a esos materiales durante el transporte. También el Convenio establece delitos que pueden cometerse en relación con esos materiales, de ahí que deberán los Estados complementar su ordenamiento jurídico interno con normas que tipifiquen y sancionen actos criminales donde estén implicados materiales nucleares. Este Tratado se encuentra enmarcado dentro de los diferentes acuerdos internacionales que se han venido adoptando en los últimos años a fin de desarrollar y emplear la energía nuclear con fines pacíficos; iniciativas con las cuales se intenta defender el interés que existe en relación con el aprovechamiento de los beneficios potenciales que pueden derivarse de ese tipo de energía y facilitar la transferencia segura de esos materiales con el fin de proteger la vida humana y el ambiente. Sin duda alguna, en vista de que Costa Rica ha puesto en evidencia su repudio contra la guerra y la destrucción de la naturaleza, este instrumento internacional es de interés para nuestro país y por ello fue suscrito y ahora se encuentra en proceso de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Este Tratado, desde el punto de vista de su estructura, está compuesto por veintitrés artículos y dos anexos. El primer anexo se refiere a los niveles de protección física que habrán de aplicarse durante el transporte internacional de materiales nucleares y el segundo anexo es la clasificación de los materiales nucleares en categorías. Ahora bien, en lo que corresponde a este Tribunal Constitucional, tal y como se ha indicado en otras ocasiones, la Sala tiene el deber de examinar aquellos aspectos que, de la lectura del proyecto bajo estudio, tengan relevancia de tipo constitucional, sin que se deba referir a todos y cada uno de los aspectos pues, por el volumen y la naturaleza del proyecto y el plazo limitado y perentorio que tiene para hacerlo, algún aspecto puede quedar sin examinar, de modo tal que hay opinión expresa respecto de aquello que se estime más relevante y siempre teniendo en cuenta que, 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, tal y como lo establece el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. A partir de lo dicho entonces, se procede de seguido a analizar los aspectos que por su relevancia constitucional, la Sala ha considerado oportuno valorar.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

- En primer lugar, resulta necesario resaltar que del Convenio consultado se deduce que existe una voluntad manifiesta de parte de los Estados que han suscrito este Convenio en relación con el respeto a la soberanía y la jurisdicción de un Estado sobre su territorio incluyendo su espacio aéreo y su mar territorial. Lo anterior, aún cuando parezca trivial, es oportuno mencionar en vista de que, entratándose de este tipo de Convenios, no puede dejarse de lado que el Estado conservará siempre cada uno de los elementos integrantes, es decir conserva su soberanía completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio, en sus aguas territoriales en una distancia de doce millas a partir de la línea de baja mar a lo largo de sus costas, en su plataforma continental y en su zócalo insular de acuerdo con los principios de Derecho Internacional, así como las demás potestades derivadas del ejercicio de esa soberanía contenidas en el artículo 6 de la Constitución Política. En ese sentido, la ley mediante la cual se apruebe un Convenio como el consultado, no sólo debe emanar de una representación popular y pluralista como la que constituye el Poder Legislativo, sino que, además, debe aprobarse mediante un trámite público, calificado y suficientemente prolongado como para que la voluntad del pueblo soberano se manifieste por canales políticos y sociales informales, tanto como los formales de la representación y debate legislativo, pues debe tomarse en cuenta que el procedimiento legislativo es esencial para el funcionamiento de la democracia, e involucra, entre otros, la obligatoria publicidad y discusión de cada norma que llegue a tener el carácter de ley, precisamente para garantizar la efectiva aplicación del principio democrático. Lo anterior tiene fundamental importancia además en vista de la materia que regula el Convenio y que está fuertemente vinculada con cualquier tema que involucre protección al ambiente y al derecho a la salud. Al respecto, recuérdese que sobre el derecho al medio ambiente ha señalado esta Sala en reiteradas oportunidades que el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. En esa medida, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, reconocido en el artículo 50 de la Constitución Política, garantiza el derecho del hombre a hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, lo que implica el correlativo deber de proteger y preservar el medio a través del ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo. Este deber de proteger y preservar el medio, se encuentra estrechamente vinculado también con el derecho a la salud y a la vida y por la magnitud de tales derechos, no puede perderse de vista que es obligación ineludible del legislador, tomar todas las medidas que sean necesarias para facilitar la protección de tales derechos. En razón de ello, el Estado también tiene la obligación de tomar las medidas necesarias

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

para evitar la contaminación y, en general, las alteraciones producidas por el hombre que constituyan una lesión al medio. El derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es entonces reconocido como un derecho fundamental, por lo que es obligación del Estado protegerlo mediante políticas generales y también mediante actos concretos de la Administración. En ese sentido y en relación con el caso concreto, es preciso indicar que en criterio de la Sala, la aprobación del Convenio por parte de la Asamblea Legislativa, no significa de ningún modo, una autorización para que se de el transporte de materiales nucleares por el territorio costarricense y esto es de gran relevancia pues para nadie es un secreto que los materiales nucleares pueden poner en serio riesgo el ambiente así como el derecho a la salud y a la vida de las personas.

En segundo lugar, debe indicarse que aún cuando el Convenio en estudio establece en el artículo 7 una lista taxativa de actuaciones a las que les otorga el carácter de "delitos", debe tenerse en cuenta que, tal y como lo establece el artículo 7.2 del Convenio, será cada Estado Parte el que deberá considerar punibles los delitos descritos en ese numeral mediante la imposición de penas apropiadas, en su legislación interna, que tengan en cuenta la gravedad de su naturaleza; numeral que, en criterio de la Sala, implica para cada Estado Parte el derecho a establecer en su legislación nacional, normas jurídicas que regulen esos aspectos, y que obviamente deberán respetar el ordenamiento jurídico interno. Este aspecto es importante debido a que no puede perderse de vista el hecho de que, en Costa Rica, se da una prevalencia de principios de rango constitucional que deben ser atendidos: el principio de legalidad en la actuación administrativa; el *nullum crimen nulla pena sine previa lege* o existencia de una ley previa que expresamente establezca que una acción concreta puede ser considerada como delito, pueda ser investigada como tal y pueda ser merecedora de una sanción; el principio de reserva de ley; el principio de tipicidad; el principio de igualdad y no discriminación, entre otros. Así las cosas, en criterio de la Sala, el contenido del Convenio que se refiere a posibles conductas delictivas y su tratamiento, debe entenderse en el sentido de que, respetando lo establecido por la Constitución Política y los principios generales del derecho, será en el ordenamiento jurídico interno donde se adopten las normas concretas que le den sentido a tal Convenio en relación con esos temas.

Luego de una revisión cuidadosa de la tramitación del expediente

legislativo y del texto del instrumento, la Sala considera que el procedimiento legislativo relativo al proyecto de Ley de aprobación del "Convenio sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares", se ajusta a los requerimientos establecidos en la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa sobre la formación de leyes. En cuanto al fondo de las normas contenidas en el proyecto examinado, tampoco se observa quebranto constitucional alguno, por lo que procede evacuar la consulta en este sentido. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo final del artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional."¹³

c. Carácter de la Consulta Preceptiva Legislativa

"I.- SOBRE EL CARÁCTER DE LA CONSULTA LEGISLATIVA PRECEPTIVA .- El artículo 10 de la Constitución Política le atribuye a esta Sala la importante competencia de "conocer las consultas sobre proyectos de aprobación de convenios o tratados internacionales" (párrafo segundo, inciso b). No obstante que nuestro país mantiene el esquema clásico que asigna al Poder Ejecutivo la negociación y conclusión de esos convenios o tratados (el llamado treaty making power), siempre que la Asamblea Legislativa dicte un acto de aprobación que los incorpore al ordenamiento interno y así lo disponen los artículos 140 inciso 10) y 121 inciso 4) constitucionales, mediante la reforma del año 1989 a la Constitución Política, se modificó, entre otros, el artículo 10 que permite a la Sala Constitucional emitir una opinión de constitucionalidad, de previo a que se produzca la aprobación definitiva de un instrumento internacional. La finalidad de esta consulta previa o control previo de constitucionalidad y el papel que ejerce la Sala en este campo específico siempre va a ser, en términos muy generales, como lo desarrolla el propio artículo 1º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, " garantizar 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 instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica ". Lo primero que procede, entonces, a los efectos de evacuar la presente consulta, es verificar los trámites seguidos en este caso, en concordancia con lo que señala el artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al disponer que la consulta deberá hacerse después de aprobado el proyecto en primer debate y antes de la aprobación definitiva y que, al evacuarla, la Sala dictaminará sobre cualesquiera aspectos o motivos que estime relevantes desde el punto de vista constitucional, pero vinculante sólo en lo que se refiere a los trámites. Para los efectos

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

anteriores y por la importancia del asunto de que se trata, en el siguiente considerando se hará una síntesis cronológica del proyecto de ley."¹⁴

FUENTES CITADAS:

- 1 HERNÁNDEZ Valle, Rubén. El derecho de la Constitución. Costa Rica: Editorial Juricentro, 1994. pp. 706-707.
- 2 HERNÁNDEZ Valle, Rubén. La Tutela de los derechos Fundamentales. 1º Edición. Editorial Juricentro. San José, 1990. pp. 123-125.
- 3 HERNÁNDEZ Valle, Rubén. La Tutela de los derechos Fundamentales. 1º Edición. Editorial Juricentro. San José, 1990. pp. 126-127.
- 4 HERNÁNDEZ Valle, Rubén. La Tutela de los derechos Fundamentales. 1º Edición. Editorial Juricentro. San José, 1990. pp. 128.
- 5 CASTILLO Víquez, Fernando. *Revista de Derecho Constitucional*, (No. 1): pp. 121, enero-abril, 1991.
- 6 MONTERO Salguero, Tatiana. La Consulta de Constitucionalidad. Tesis de para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2001. pp. 15-16.
- 7 MONTERO Salguero, Tatiana. La Consulta de Constitucionalidad. Tesis de para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2001. pp. 15-16.
- 8 SOLANO Carrera, Luis Fernando. La Consulta Legislativa de Constitucionalidad en Costa Rica. *Revista Ivstitia*, (No. 69): pp. 9, setiembre, 1992.
- 9 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, 7 de noviembre de 1949.
- 10 Ley Número 7135. Costa Rica, 11 de octubre de 1989.
- 11 Acuerdo Número 2883. Costa Rica, 9 de marzo de 1994.
- 12 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 6452-2002, de las quince horas con treinta y seis minutos del dos de julio de dos mil dos.
- 13 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 3709-2002, de las once horas con cincuenta y siete minutos del diecinueve de abril de dos mil dos.
- 14 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 9685-2000, de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del primero de noviembre de dos mil.