



237104145

rjimenezc

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

SAN JOSÉ , a las 16:43 hrs del 25 JUN. 2024 Sector: 80

Notificando: PRESIDENTE DEL DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBL

Provincia: SAN JOSE,

Cantón: SAN JOSÉ, Distrito: SALA CONSTIT. - SECTOR 1, Barrio: CALIFORNIA NORTE.

Dirección: PRESIDENTE DEL DIRECTORIO LEGISLATIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA En la Presidencia de la Asamblea Legislativa, Segundo Piso, Avenida Central y primera entre calles 15 y 17 San José.

Horario: Dentro de Jornada Laboral.

Notifiqué mediante cédula, la resolución de las trece horas con cuarenta y minutos del veintiuno de Junio de 2024 del SALA CONSTITUCIONAL

Expediente: 24-016511-0007-CO Forma de Notificación: LUGAR SEÑALADO

Copias: NO

Entregado a:

Partes del proceso: ALEJANDRA LARIOS TREJOS, ANDREA ALVAREZ MARIN, ANDRES ARIEL ROBLES BARRANTES, ANTONIO JOSE ORTEGA GUTIERREZ, CARLOS FELIPE GARCIA MOLINA, DANNY VARGAS SERRANO, DINORAH CRISTINA BARQUERO BARQUERO, GEISON ENRIQUE VALVERDE MENDEZ, GLORIA ZAIDE NAVAS MONTERO,

Se hace saber:

RESOLUCIÓN:

Marco Troyo M.
Técnico en Comunicación Judicial
Sala Constitucional



Exp: 24-016511-0007-CO

Res. N° 2024-017547

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las trece horas cuarenta minutos del veintiuno de junio de dos mil veinticuatro.

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por los diputados y las diputadas: JOSÉ FRANCISCO NICOLÁS ALVARADO, cédula de identidad n.º 601540475, DANNY VARGAS SERRANO, cédula de identidad n.º 110410282, PAULINA RAMÍREZ PORTUGUEZ, cédula de identidad n.º 302880372, DINORAH BARQUERO BARQUERO, cédula de identidad n.º 104920913, KATHERINE ANDREA MOREIRA BROWN, cédula de identidad n.º 701480245, GEISON ENRIQUE VALVERDE MÉNDEZ, cédula de identidad n.º 702020413, MONSERRAT RUIZ GUEVARA, cédula de identidad n.º 205510422, KATTIA CAMBRONERO AGUILUZ, cédula de identidad n.º 204610160, GLORIA ZAIDE NAVAS MONTERO 103510564, CARLOS FELIPE GARCÍA MOLINA, cédula de identidad n.º 116420955, VANESSA DE PAUL CASTRO MORA, cédula de identidad n.º 106400743, ANDREA ÁLVAREZ MARÍN, cédula de identidad n.º 112880968, SONIA ROJAS MÉNDEZ, cédula de identidad n.º 110560236, KATTIA RIVERA SOTO, cédula de identidad n.º 107940717, ÓSCAR IZQUIERDO SANDÍ, cédula de identidad n.º 105840009, ALEJANDRA LARIOS TREJOS, cédula de identidad n.º 110350404, MARÍA MARTA PADILLA BONILLA, cédula de identidad n.º 202900793, ANTONIO ORTEGA GUTIÉRREZ, cédula de identidad n.º 304360377, JONATHAN ACUÑA SOTO, cédula de identidad n.º 402020231, PRISCILLA VINDAS SALAZAR, cédula de identidad n.º 901080071, ARIEL

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

ROBLES BARRANTES, cédula de identidad n.º 114770155, y ROCÍO ALFARO MOLINA, cédula de identidad n.º 108280886; referente al "*Proyecto de convocatoria a referendo que se tramita bajo el expediente legislativo n.º 24.365, que busca someter a referendo el proyecto denominado 'Ley Jaguar para impulsar el desarrollo de Costa Rica' que se tramita bajo el expediente n.º 24.364*".

RESULTANDO:

1.-Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 15:20 horas del 19 de junio de 2024, los diputados y las diputadas: JOSÉ FRANCISCO NICOLÁS ALVARADO, cédula de identidad n.º 601540475, DANNY VARGAS SERRANO, cédula de identidad n.º 110410282, PAULINA RAMÍREZ PORTUGUEZ, cédula de identidad n.º 302880372, DINORAH BARQUERO BARQUERO, cédula de identidad n.º 104920913, KATHERINE ANDREA MOREIRA BROWN, cédula de identidad n.º 701480245, GEISON ENRIQUE VALVERDE MÉNDEZ, cédula de identidad n.º 702020413, MONSERRAT RUIZ GUEVARA, cédula de identidad n.º 205510422, KATTIA CAMBRONERO AGUILUZ, cédula de identidad n.º 204610160, GLORIA ZAIDE NAVAS MONTERO 103510564, CARLOS FELIPE GARCÍA MOLINA, cédula de identidad n.º 116420955, VANESSA DE PAUL CASTRO MORA, cédula de identidad n.º 106400743, ANDREA ÁLVAREZ MARÍN, cédula de identidad n.º 112880968, SONIA ROJAS MÉNDEZ, cédula de identidad n.º 110560236, KATTIA RIVERA SOTO, cédula de identidad n.º 107940717, ÓSCAR IZQUIERDO SANDÍ, cédula de identidad n.º 105840009, ALEJANDRA LARIOS TREJOS, cédula de identidad n.º 110350404, MARÍA MARTA PADILLA BONILLA, cédula de identidad n.º 202900793, ANTONIO ORTEGA GUTIÉRREZ, cédula de identidad n.º 304360377, JONATHAN ACUÑA SOTO,

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

cédula de identidad n.º 402020231, PRISCILLA VINDAS SALAZAR, cédula de identidad n.º 901080071, ARIEL ROBLES BARRANTES, cédula de identidad n.º 114770155, y ROCÍO ALFARO MOLINA, cédula de identidad n.º 108280886; formulan consulta legislativa de constitucionalidad referente al "***Proyecto de convocatoria a referendo que se tramita bajo el expediente legislativo n.º 24.365, que busca someter a referendo el proyecto denominado 'Ley Jaguar para impulsar el desarrollo de Costa Rica' que se tramita bajo el expediente n.º 24.364***", que se tramita en el **expediente legislativo número 24.365**. Manifiestan que, desde que se tramitó el primer referendo en el país que correspondió al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, este honorable Tribunal Constitucional aceptó y admitió el derecho de los diputados y las diputadas de la República a realizar la respectiva consulta de constitucionalidad. Posteriormente, la reforma al artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de 2021 estableció el derecho del Tribunal Supremo de Elecciones de realizar la consulta antes de autorizar la recolección de firmas (referendo por iniciativa popular o ciudadano) y de manera expresa estableció "para las demás modalidades" (referendo legislativo o por gestión del ejecutivo) la posibilidad de la consulta antes de la convocatoria, etapa en la que casualmente se encuentra la iniciativa, por lo que es procedente y debe ser admitida la consulta que aquí interponen. En síntesis, la parte consultante cuestiona respecto a las siguientes reformas: 1.- La reforma del artículo 4 de la Ley Orgánica de la CGR (artículo 1 del proyecto de Ley), por violación del artículo 183 de la Constitución Política. 2.- La reforma del artículo 11 de la Ley Orgánica de la CGR (artículo 2 del proyecto de Ley), por violación de los artículos 183 y 184 de la Constitución Política. 3.- La reforma al artículo 12 de la Ley Orgánica de la CGR (artículo 3 del proyecto de Ley), por violación de los artículos 7, 183 y 184 de la Constitución Política y del

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. 4.- La reforma propuesta al artículo 17 de la Ley Orgánica de la CGR (artículo 4 del proyecto de Ley), por violación de los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así del derecho al uso eficiente de los recursos públicos (artículos 11, 140 inciso 8, de la Norma Fundamental). 5.- La reforma propuesta al artículo 22 de la Ley Orgánica de la CGR (artículo 5 del proyecto de Ley), por violación de los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, de la obligación de prevención del artículo 5 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad. 6.- Reforma propuesta al artículo 38 de la Ley Orgánica de la CGR (artículo 6 del proyecto de Ley), por violación del artículo 183 de la Constitución Política. 7.- Reforma propuesta al artículo 9 de la Ley de Control Interno (artículo 7 del proyecto de ley), por violación de los artículos 7, 183 y 184 de la Constitución Política, del derecho al uso eficiente de los recursos públicos (artículos 11, 140, inciso 8 de la Norma Fundamental) y del artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. 8.- La reforma propuesta al artículo 67 de la Ley General de la Contratación Pública, por violación de los artículos 182, 46 y 121, inciso 15, de la Constitución Política. 9.- La reforma propuesta al artículo 5 bis de la Ley Orgánica de JAPDEVA, por violación del artículo 182 de la Constitución Política y del principio constitucional de indelegabilidad de las potestades públicas. Solicitan que la Sala Constitucional en resolución de fondo les indique si la iniciativa que se pretende someter a referendo es inconstitucional y, por ende, no puede ser objeto de consulta popular.

2.- Mediante oficio PSC-PSC-036-2024 del 19 de junio de 2024 se puso en conocimiento de la Presidencia de la Asamblea Legislativa sobre la interposición de esta consulta en estudio de admisibilidad.

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

3.- En los procedimientos seguidos se han observado las prescripciones legales.

Redacta el magistrado **Castillo Víquez**; y,

CONSIDERANDO:

I.-SOBRE LA LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER LA CONSULTA PREVIA Y FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD EN LOS PROCESOS DE REFERÉNDUM. Los artículos 96 y 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional n.º 7135 del 11 de octubre de 1989, fueron reformados por la Ley n.º 10013 del 24 de agosto de 2021, mediante la cual se incorporó la consulta previa facultativa de constitucionalidad de las iniciativas de referéndum. Así, se modificó el primer párrafo del artículo 96 y se le adicionó un inciso d), y se agregó un último párrafo al artículo 98 de la Ley que regula esta jurisdicción, los cuales actualmente establecen lo siguiente:

*“**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:*

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.

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

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". (El subrayado y destacado es propio).

"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

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

a referéndum para las demás modalidades". (El subrayado y destacado es propio).

A partir de lo anterior, se tiene que la Ley de la Jurisdicción Constitucional vigente permite la consulta previa facultativa de constitucionalidad respecto a las iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades (ciudadana, legislativa o proveniente del Poder Ejecutivo), siempre que sea formulada por el Tribunal Supremo de Elecciones, a quien se le atribuye esta competencia, la cual debe ejercer en determinados momentos, sea, antes de la autorización de recolección de firmas en caso de iniciativa ciudadana y antes de la convocatoria a referéndum en las otras modalidades, excepto de que el proyecto de ley haya sido aprobado en primer debate o tenga plazo constitucional o reglamentario en las modalidades del referéndum legislativo o conjunto, pues, en estos supuestos, sí podrían otros órganos o un grupo de diputados, con base en las reglas que se establecen el numeral 96 y los artículos 12, inciso a) y 13, inciso b) de la Ley de Regulación del Referéndum – el proyecto de ley puede ser sometido a consulta popular cualquiera que sea el trámite en que se encuentre en la corriente legislativa-, plantear la respectiva consulta de constitucionalidad, sea esta preceptiva, facultativa o facultativa especial. Lo anterior significa, que cuando un proyecto de ley se va a someter a referéndum, los órganos y grupos de diputados que tienen legitimación en los supuestos de los incisos a, b, c, ch del numeral 96 de la jurisdicción constitucional deben ajustarse a las normas que prevén los tres primeros párrafos del artículo 98 de ese mismo cuerpo normativo. Quiere esto decir que será en ese momento procesal que establece el último numeral cuando todos los órganos mencionados en los citados incisos y grupo de diputados (as) pueden plantear la consulta, no antes, porque esta posibilidad solo está prevista para el Tribunal Supremo de Elecciones, como se explicará más adelante.

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

Ahora bien, se nos dirá, en contra de lo que venimos afirmando, que si la Asamblea Legislativa convoca a referéndum, sea conjunto o legislativo, antes de que el proyecto de ley se le dé primer debate, y no se trata de un proyecto de ley que tenga plazo constitucional o reglamentario para la votación o incluso no ha ingresado a la corriente legislativa, la consecuencia es que ya no tendrían la posibilidad de plantear la consulta de constitucionalidad. Este argumento de réplica contra la tesis de la mayoría, con el mayor respeto, tiene las siguientes debilidades. Primero, si hacemos abstracción Ley n.º 10013 de 24 de agosto de 2021, esa posibilidad no estaba reconocida a favor de los órganos y grupos de diputados (as) antes de la vigencia de la citada ley. Segundo, la citada ley no le otorga a estos órganos y grupos de diputados la posibilidad de formular la respectiva consulta en momentos procesales del *iter* parlamentarios anteriores al primer debate; esa opción el legislador solo se la dio al Tribunal Supremo de Elecciones, tal y como se desprende de interpretación literal, sistemática, teleológica e histórica -sobre los antecedentes legislativos enfatizaremos más adelante-. Tercero, si la voluntad de la Asamblea Legislativa es que un proyecto de ley que se va a someter a referéndum en sus dos modalidades sea objeto de control previo de constitucionalidad, simple y llanamente lo que deben hacer los (as) diputados (as) es ajustarse a las reglas del artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que establecen cuál es el momento procesal oportuno para plantear este tipo de consultas; no recurrir a la nueva regla, que es la que compete al Tribunal Supremo de Elecciones. Ergo, si acuerdan convocar a referéndum antes del primer debate, declinan realizar la consulta; si quieren realizar esta última, lo aprueban en primer debate. Finalmente, no hay que confundir lo que es la propuesta de convocatoria con el proyecto de ley objeto de esta, ya que el control de constitucionalidad se ejerce sobre la iniciativa parlamentaria, no sobre la convocatoria.

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

Nótese que la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en el artículo 96 precitado, dispone la consulta *a priori* de constitucionalidad, de forma **preceptiva**, en el inciso a) -en el caso de reformas constitucionales, reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional y aprobación de Convenios o Tratados Internacionales-, por parte del Directorio Legislativo (artículo 97 de la misma Ley), o de forma **facultativa**, en los incisos b), c) y ch) -en casos de cualesquiera otros proyectos de Ley- cuando la firmen un número no menor de diez diputados y/o diputadas, cuando lo solicite la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República -estos últimos relacionada con la indebida interpretación de sus competencias constitucionales-; o cuando lo solicite la Defensoría de los Habitantes en materia de derechos fundamentales. Los mencionados incisos a), b), c) y ch) del artículo 96 no sufrieron ninguna reforma por la Ley n.º 10013, denominada “Ley para incorporar la consulta previa y facultativa de constitucionalidad de los procesos de referéndum”, con lo cual se descarta la intención de las personas legisladoras de otorgar legitimación activa a estos órganos constitucionales para consultar ante la Sala Constitucional en relación con las iniciativas de referéndum en las etapas previas a la aprobación del primer debate, salvo en el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, conforme a la letra del inciso d) del artículo 96 precitado, así como los artículos 6, inciso d), y 16, párrafo segundo, de la Ley sobre Regulación del Referéndum n.º 8492 del 9 de marzo de 2006.

Lo anterior, se confirma a partir del estudio del expediente legislativo n.º 22.176 y su exposición de motivos, que dio origen a la Ley n.º 10013, donde literalmente se lee lo siguiente:

“Para alcanzar este objetivo, se plantea abordar dos leyes: la Ley de la Jurisdicción Constitucional (Ley N.º 7135 de 11 de

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

octubre de 1989) y la Ley sobre regulación del referéndum (Ley N.º 8492 de 09 de marzo de 2006).

En la primera se propone adicionar un inciso d) al artículo 96 y un último párrafo al artículo 98 y, también, reformar el primer párrafo del artículo 96. **La idea es sencillamente que por la vía de la consulta de constitucionalidad se pueda ejercer la opinión consultiva previa a la jurisdicción constitucional de las iniciativas de referéndum cuando lo solicite el Tribunal Supremo de Elecciones antes de la resolución que autoriza la recolección de firmas. Es decir, se le otorga al TSE la posibilidad –y no la obligación– de realizar una consulta previa de constitucionalidad en iniciativas de referéndum, siempre y cuando se realice hasta de un momento determinado.**

En la segunda, consecuente con lo establecido en el párrafo anterior, se adiciona un nuevo inciso d) al artículo 6 (corrigiéndose la enumeración de los incisos siguientes) y se modifica puntualmente el inciso e) -anterior inciso d)- del mismo artículo. **En este caso, la idea es introducir dentro del trámite del procedimiento de referéndum, la posibilidad del TSE de enviar la iniciativa a la Sala Constitucional para que esta emita su opinión consultiva previa de constitucionalidad.** También, se señala que cualquiera que sea la decisión del TSE deba consignarse en una resolución debidamente motivada y que, para continuar con el procedimiento para la recolección de firmas, el proyecto, además de carecer de vicios formales, deba carecer de vicios constitucionales”. (El subrayado y destacado es propio).

A mayor abundamiento, nótese que la Ley n.º 10013 de 24 de agosto del 2021, siguiendo la intención del legislador, de otorgarle una competencia al Tribunal Supremo de Elecciones para solicitar el control previo sobre el texto del proyecto que se va a someter a consulta popular, reforma los respectivos artículos de la Ley de Regulación del Referéndum, concretamente los artículos 6, inciso d) y 16, lo que constituye una prueba incuestionable de que, en ningún momento, de

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

esta reforma legal puede desprenderse que se modificó el momento en que los órganos y grupos de diputados (as) mencionados en los incisos a), b), c) y ch) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional pueden plantear las consultas de conformidad con los tres primeros párrafos del artículo 98 de ese mismo cuerpo normativo. Se modificó este último en su encabezado y se adiciona el inciso d) para acoplarlo con la reforma que se estaba haciendo a la Ley de Regulación al Referéndum.

Si bien, mediante el voto número 2007-009469 de las 10:00 horas del 3 de julio de 2007 esta Sala admitió las consultas formuladas por la Defensoría de los Habitantes y los diputados y las diputadas de la Asamblea Legislativa respecto del proyecto de aprobación del “Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos”, en aras del principio de supremacía constitucional contenido en los artículos 10 de la Constitución Política y 1º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a falta de una disposición expresa “...por cuanto ante la existencia del vacío legal, debe interpretarse en favor de la posibilidad de control, para evitar que el pueblo acuda a las urnas sin tener claros los aspectos de constitucionalidad...”. Lo cierto es que esa postura jurisprudencial, actualmente, resulta inaplicable ante la reforma descrita de los artículos 96 y 98 de la Ley que regula esta jurisdicción, donde de manera formal quedó plasmada la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones para plantear la consulta de constitucionalidad bajo el supuesto de iniciativas de referéndum, excepto que el proyecto de ley haya sido aprobado en primer debate o tenga plazo constitucional o reglamentario, en cuyo caso la legitimación que se le otorga a los órganos y grupos de legisladores (as), según los incisos a), b), c) y ch), despliegan todos sus efectos.

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

Cabe agregar que la Sala Constitucional se pronunció, en la sentencia n.º 2021-015266 de las 09:15 horas del 6 de julio de 2021, sobre la consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad formulada por el Directorio de la Asamblea Legislativa respecto al proyecto n.º 22.176 de “*Ley para incorporar la consulta previa y facultativa de constitucionalidad en los procesos de referéndum*”, que dio origen a la Ley n.º 10013 del 24 de agosto de 2021, y expresamente indicó que:

“Así analizado el contenido del articulado que conforma la reforma consultada, este Tribunal Constitucional estima que, en términos generales, es una reforma, sustancialmente conforme con los preceptos, valores y principios fundamentales del Derecho de la Constitución, e incluso acorde a la jurisprudencia mantenida por esta Sala que ha admitido en oportunidades anteriores las consultas facultativas a priori sobre proyectos de referéndum. Esta la Sala no encuentra en su contenido ningún precepto que resulte contrario al Derecho de la Constitución, ni a los principios, valores y normas que lo integran”.

En síntesis, a partir de lo anterior, se tiene que, corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones la legitimación para interponer la consulta facultativa de constitucionalidad *a priori* sobre proyectos de referéndum en cualquiera de sus modalidades, antes de la recolección de firmas (en el caso de la iniciativa ciudadana) y antes de la convocatoria a referéndum (en las otras modalidades), excepto que el proyecto de ley haya sido aprobado en primer debate o tenga plazo constitucional o reglamentario en las modalidades del referéndum legislativo o conjunto, pues en estos supuestos sí tendrían legitimación otros órganos o un grupo de diputados con base en las reglas que se establecen el numeral 96 y los artículos 12, inciso a) y 13, inciso b), de la Ley de Regulación del Referéndum.

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

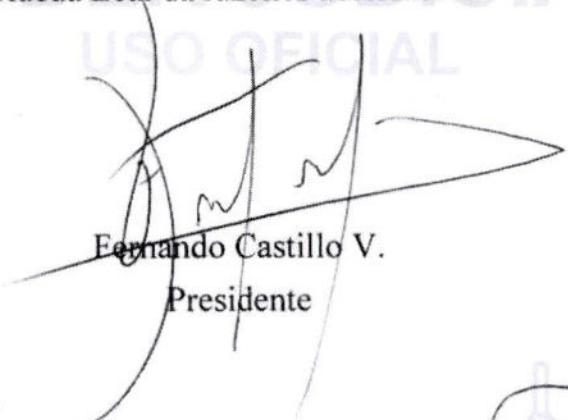
II.- SOBRE LA INADMISIBILIDAD DE ESTA CONSULTA. En el *sub judice*, se formula consulta facultativa de constitucionalidad con respecto al "*Proyecto de convocatoria a referendo que se tramita bajo el expediente legislativo n.º 24.365, que busca someter a referendo el proyecto denominado 'Ley Jaguar para impulsar el desarrollo de Costa Rica' que se tramita bajo el expediente n.º 24.364*", que se tramita en el expediente legislativo número 24.365, por parte de 22 diputados y diputadas de la República. Ante dicho panorama y, tomando en cuenta lo dispuesto en el considerando I de esta sentencia, la Sala estima que esta consulta incumple con los requerimientos previstos por este Tribunal para ser admitida, toda vez que, las personas legisladoras consultantes, en este momento procesal en que se encuentra el proyecto de ley que pretende someter a consulta popular, que es una etapa previa, inicial, no pueden promover este proceso de constitucionalidad de la iniciativa legislativa que se pretende someter a referéndum y, por ende, debe ser declarada inadmisibile.

III.- 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.

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

POR TANTO:

No ha lugar a evacuar la consulta formulada. El magistrado Rueda Leal y las magistradas Garro Vargas y Hess Herrera salvan el voto y ordenan dar curso a la consulta. El magistrado Rueda Leal da razones adicionales.



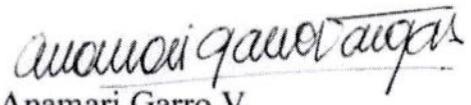
Fernando Castillo V.
Presidente



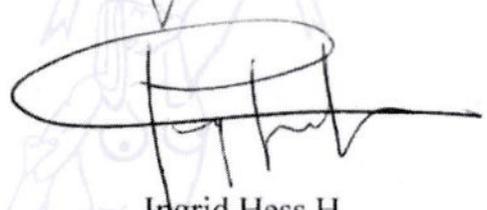
Paul Rueda L.



Luis Fdo. Salazar A.



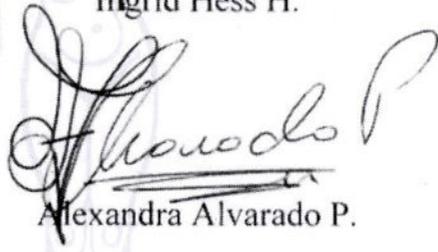
Anamari Garro V.



Ingrid Hess H.



Ana Cristina Fernández A.



Alexandra Alvarado P.

EXPEDIENTE N° 24-016511-0007-CO

Exp. 24-016511-0007-CO

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO RUEDA LEAL Y LAS MAGISTRADAS GARRO VARGAS Y HESS HERRERA. Con redacción de la última. Respetuosamente diferimos del criterio de la mayoría de la Sala y consideramos que la presente consulta de constitucionalidad es admisible -por lo que debe continuar su trámite-, en los siguientes términos:

En cuanto a la legitimación para formular la consulta, pese a que la mayoría de la Sala la reconoce a las y los legisladores para iniciativas de referéndum, lo hace de una forma más restringida e influye sobre su decisión de declarar inevaluable la consulta, por lo que conviene abordarla como primer aspecto de este voto minoritario, al completar la idea de nuestra posición.

Tanto del artículo 96 -reformado por Ley No. 10013 del 24 de agosto de 2021-, como del 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se deriva la posibilidad de consultar, en general, las iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades. De hecho, si se mira con detalle el encabezado del art. 96 se aprecia que se admite expresamente la posibilidad de plantear una consulta de constitucionalidad “sobre los proyectos legislativos **e iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades**”. La redacción de ambas normas, sobre el particular, es abierta, de modo tal que cabe entender que ninguna de ellas obstaculiza que la consulta sea formulada por las y los legisladores, siempre y cuando cumplan la condición que -ahora sí, a texto expreso- define la ley, al establecer que deben ser al menos diez diputadas o diputados quienes la formulen, lo cual se satisface cabalmente en este caso.

Esta forma de entender ampliamente la legitimación de los y las legisladoras se compagina con la afirmación contenida en la consulta de este Tribunal No.

2007-009469 de las 10:00 horas del 3 de julio de 2007, en la medida en que la falta de una disposición expresa “...debe interpretarse en favor de la posibilidad de control, para evitar que el pueblo acuda a las urnas sin tener claros los aspectos de constitucionalidad...”.

En segundo término, sobre la oportunidad procesal para requerir la opinión consultiva de la Sala, la labor hermenéutica para despejar esta interrogante debe partir de un punto esencial: se trata de la modalidad de referéndum de iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa (en las palabras literales del artículo 13 de la Ley sobre Regulación del Referéndum, No. 8492), vinculada a disposiciones de rango legal.

La importancia de diferenciar la modalidad de referéndum reside en que las pautas procedimentales que se encuentran en la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la Ley sobre Regulación del Referéndum diseñan condiciones, caminos y consecuencias diversas para cada una de ellas. En el caso de la modalidad de referéndum de iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, dispone el artículo 13 de la Ley sobre Regulación del Referéndum lo siguiente:

“Artículo 13.-Iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa. La convocatoria conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa para referéndum, deberá ajustarse a lo siguiente:

a) La iniciativa del Poder Ejecutivo tendrá la forma de decreto y contendrá adjunto el texto del proyecto de ley que se desea someter a consulta popular.

b) Una vez recibida por la Asamblea Legislativa, seguirá el trámite previsto en el artículo anterior relativo al procedimiento para la convocatoria a referéndum por iniciativa de la Asamblea Legislativa.

*La Asamblea, mediante **acuerdo** aprobado por la mayoría de la totalidad de sus integrantes, decidirá someter o no a referéndum para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución.*

c) Si la Asamblea Legislativa aprueba la propuesta de convocatoria a referéndum, el texto será enviado por el presidente de la Asamblea Legislativa al TSE en un plazo máximo de ocho días hábiles, a fin de que este realice las actividades necesarias para el trámite respectivo.

d) Si la Asamblea Legislativa no aprueba la propuesta de convocatoria a referéndum, se ordenará su archivo." (el énfasis es agregado)

La cita del artículo 12 de la Ley sobre Regulación del Referéndum resulta pertinente, al fungir como disposición supletoria del ordinal 13, según se ha destacado:

"Artículo 12.-Referéndum legislativo. La Asamblea Legislativa podrá convocar a referéndum cuando concurren los siguientes requisitos y procedimiento:

a) Que se presente un **proyecto de acuerdo** firmado por uno o más diputados, acompañado del texto del proyecto de ley que se someterá a referéndum. El proyecto de ley podrá ser cualquiera que se encuentre en trámite en la comente legislativa o que no haya ingresado a esta. En caso de referéndum de un proyecto de reforma parcial de la Constitución, el proyecto de acuerdo deberá presentarse después de haber sido aprobada la reforma en una legislatura y antes de la siguiente.

b) Que la propuesta sea presentada en el periodo de sesiones ordinarias y se tramite por los procedimientos reglamentarios al efecto.

c) Que concurren dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa **para la aprobación del acuerdo**. Si no se obtiene la votación requerida, **el proyecto de acuerdo** se archivará.

Dentro del plazo de ocho días hábiles después de la convocatoria, el presidente de la Asamblea Legislativa presentará **el acuerdo** y el proyecto de ley ante el TSE, para la comunicación, la organización y los demás trámites del referéndum." (el énfasis es agregado)

De las dos disposiciones citadas, se lee con claridad que en la modalidad de referéndum de iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea

Legislativa estamos frente a una propuesta de acuerdo legislativo, acto que se vota en una sola sesión, tal y como lo expresa el artículo 124 de la Constitución, en lo conducente:

“No tendrán carácter de leyes ni requerirán, por tanto, los trámites anteriores, los acuerdos tomados en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21), 22), 23) y 24) del artículo 121 así como el acto legislativo para convocar a referéndum, los cuales se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en La Gaceta.”

Tanto es así, que el artículo 12 *supra* citado con meridiana claridad se refiere, como objetos independientes, a “*el acuerdo y el proyecto de ley*”.

Al respecto, es importante aclarar que en esta modalidad de legislación -ejercida directamente por el pueblo- la Asamblea Legislativa no se pronuncia sobre el fondo del proyecto de ley. A ella lo que le corresponde es aprobar, o no aprobar la convocatoria al referéndum. Basta analizar lo que a tales efectos dispone expresamente el texto constitucional:

“Artículo 105.-La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa”. (Lo destacado no corresponde al original).

Por lo tanto, no hay un primer o segundo debate, sino solamente una votación para determinar si efectivamente se convoca el referéndum. En ese sentido, conviene recordar nuevamente lo dicho por esta Sala en la opinión consultiva *supra* citada, en el sentido de que el trámite legislativo se “abandona” para dar paso al referéndum autorizado. En otras palabras, el expediente sale de la corriente legislativa y se traslada al ámbito de la consulta popular.

Establecido lo anterior, corresponde regresar a la regulación de la consulta de constitucionalidad en la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Su artículo 98 se ocupa de la oportunidad procesal para entablar la consulta. A nuestro juicio, la norma procura alcanzar un equilibrio entre dos propósitos relevantes: contar con un objeto de análisis maduro, con cierta viabilidad política -en *lato sensu*-; pero, sin que aún tenga carácter concluyente o represente una voluntad completamente formada. La ventana de oportunidad para requerir la consulta del acuerdo se establece entre estos dos extremos y deviene esencial a fin de que las diputadas y los diputados tengan suficientes elementos de convicción sobre la constitucionalidad o no de lo que se pretende someter a referéndum, esto es, de manera informada puedan decidir acerca de la conveniencia o no de tomar un acuerdo de convocatoria al respecto.

Conviene transcribir la norma para ofrecer una perspectiva reforzada de la anterior afirmación:

“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.”

En los dos últimos párrafos del artículo descansa la clave para despejar la duda sobre la oportunidad para plantear la consulta de constitucionalidad, durante el *iter* legislativo.

Como ya se adelantaba, estamos frente a un potencial acuerdo parlamentario, según claramente se estipula en el expediente legislativo No. 24365, objeto de esta consulta. De este modo, cabría decir que se trata de una consulta que se enmarca dentro de lo que la norma define como “*los demás supuestos*”, por lo que “*deberá plantearse antes de la aprobación definitiva*” y, más específicamente, “*antes de la convocatoria a referéndum*”. Ambos párrafos del numeral 98 llevan a una misma conclusión: una vez que la Asamblea Legislativa, con base en el artículo 13 de la Ley sobre Regulación del Referéndum, decida someter o no a referéndum la iniciativa propuesta por el Poder Ejecutivo habrá agotado la competencia que le atañe en esta etapa. Su voluntad, sobre ese particular, se habrá formado y no podrá ya plantearse la consulta.

El artículo 13 de la Ley sobre Regulación del Referéndum confirma esta interpretación en sus incisos c) y d), al detallar las consecuencias de la aprobación o del rechazo de la propuesta del Poder Ejecutivo. En el primer escenario -el de aprobación- el texto se remite al Tribunal Supremo de Elecciones, a fin de que este realice las actividades necesarias para el trámite

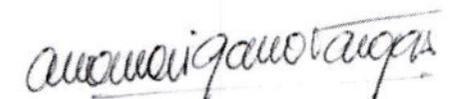
respectivo -de organización y celebración del referéndum ya convocado-, mientras que, si la Asamblea Legislativa no aprueba la propuesta de convocatoria, se ordenará su archivo.

Establecido, entonces, que los consultantes se encuentran legitimados para plantear la consulta, así como que lo hicieron en un momento procesalmente oportuno del trámite parlamentario de la convocatoria conjunta (Poderes Ejecutivo y Legislativo) a referéndum, resta solamente agregar que la solicitud de opinión consultiva también satisface la condición de admisibilidad prevista en el ordinal 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al tratarse de un *"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"*.

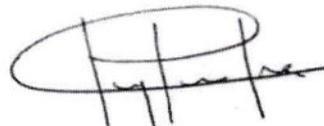
Por último, puesto que lo debatido y sometido a votación de la Sala fue la admisibilidad de la consulta, omitimos referirnos a su contenido.



Paul Rueda L.



Anamari Garro V.



Ingrid Hess H.

Exp. 24-016511-0007-CO

Res. 2024017547

Razones adicionales del magistrado Rueda Leal.

La ley nro. 10013 ha sido una de las pocas modificaciones que ha sufrido la Ley de la Jurisdicción Constitucional desde su aprobación hace unos 35 años. Como cualquier reforma legal, ella conlleva que los jueces inicien su labor hermenéutica para integrarla y conjugarla con el resto del entramado normativo. Como parte de ese esfuerzo, estas razones adicionales expresan mi posición al respecto en dos partes.

La primera está dedicada a valorar la interpretación de la sentencia de mayoría; la segunda versa sobre una propuesta hermenéutica del infrascrito.

I.- A los efectos de procurar claridad, este primer apartado seguirá la misma estructura de la sentencia de mayoría, transcribiendo y analizando cada uno de sus argumentos.

De conformidad con la propuesta hermenéutica de la mayoría,

“...la Ley de la Jurisdicción Constitucional vigente permite la consulta previa facultativa de constitucionalidad respecto a las iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades (ciudadana, legislativa o proveniente del Poder Ejecutivo), siempre que sea formulada por el Tribunal Supremo de Elecciones, a quien se le atribuye esta competencia, la cual debe ejercer en determinados momentos, sea, antes de la autorización de recolección de firmas en caso de iniciativa ciudadana y antes de la convocatoria a referéndum en las otras modalidades, excepto de que el proyecto de ley haya sido aprobado en primer debate o tenga plazo constitucional o reglamentario en las modalidades del

referéndum legislativo o conjunto, pues, en estos supuestos, sí podrían otros órganos o un grupo de diputados, con base en las reglas que se establecen el numeral 96 y los artículos 12, inciso a) y 13, inciso b) de la Ley de Regulación del Referéndum – el proyecto de ley puede ser sometido a consulta popular cualquiera que sea el trámite en que se encuentre en la corriente legislativa-, plantear la respectiva consulta de constitucionalidad, sea esta preceptiva, facultativa o facultativa especial. Lo anterior significa, que cuando un proyecto de ley se va a someter a referéndum, los órganos y grupos de diputados que tienen legitimación en los supuestos de los incisos a, b, c, ch del numeral 96 de la jurisdicción constitucional deben ajustarse a las normas que prevén los tres primeros párrafos del artículo 98 de ese mismo cuerpo normativo. Quiere esto decir que será en ese momento procesal que establece el último numeral cuando todos los órganos mencionados en los citados incisos y grupo de diputados (as) pueden plantear la consulta, no antes, porque esta posibilidad solo está prevista para el Tribunal Supremo de Elecciones...”

De manera esquemática y para mejor comprensión, se verifica que hay dos grupos de consultantes. Por un lado, está el TSE, quien puede presentar su consulta antes de la autorización de recolección de firmas en caso de iniciativa ciudadana y antes de la convocatoria a referéndum en las otras modalidades. Por otro, “*los otros órganos o un grupo de diputados*”, quienes tienen la posibilidad de plantear la consulta, “*...sea esta preceptiva, facultativa o facultativa especial...*”, cuando “*...el proyecto de ley haya sido aprobado en primer debate o tenga plazo constitucional o reglamentario en las modalidades del referéndum legislativo o conjunto...*”, en aplicación de las reglas que “*...que prevén los tres primeros párrafos del artículo 98 de ese mismo cuerpo normativo...*”.

Una primera objeción a esta tesis se encuentra en el manejo de las tres modalidades de referendo (de iniciativa ciudadana, legislativo o ejecutivo, según la categorización del numeral 3 de la Ley sobre Regulación del Referéndum). Nótese que el TSE puede consultar en cualquiera de las tres, mientras que *“los otros órganos o un grupo de diputados”* únicamente pueden hacerlo en dos de ellas, *“...en las modalidades del referéndum legislativo o conjunto...”*, de acuerdo con la mayoría. Surgen, entonces, las dudas con relación al papel de *“los otros órganos o un grupo de diputados”* cuando se trata de un referendo de iniciativa ciudadana. Debe enfatizarse que, en tal caso, no podría requerirse que el proyecto *“...haya sido aprobado en primer debate o tenga plazo constitucional o reglamentario...”* porque, sencillamente, no hay aprobación legislativa del todo, ya sea con respecto a la propuesta de efectuar un referendo o al texto que se pretende someter a referendo.

A partir de este momento emergen nuevas disyuntivas. **Una opción** -que parece ser la asumida por la mayoría- sería interpretar que *“los otros órganos o un grupo de diputados”* no pueden efectuar ningún tipo de consulta cuando se trata de un referendo por iniciativa ciudadana, toda vez que tal labor corresponde exclusivamente al TSE.

Semejante alternativa debe rechazarse por varios motivos. En primer lugar, viene a reducir los controles para la protección de competencias constitucionales y derechos fundamentales. En efecto, ni la Corte Suprema de Justicia ni la Contraloría General de la República podrían consultar la constitucionalidad de propuestas ciudadanas de referendo, *“...en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional”* (inciso c) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). Tampoco podría hacerlo la Defensoría de los Habitantes, aunque considerase que tales propuestas *“... infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos*

humanos vigentes en la República". Obviamente, esas labores no pueden delegarse exclusivamente en el TSE. Una objeción adicional se da con las consultas preceptivas de constitucionalidad, visto que en tal caso "...la consulta la hará el Directorio de la Asamblea Legislativa". Ergo, por lo menos en ese supuesto, según letra expresa de la ley, sí debe haber intervención de la Asamblea Legislativa en la modalidad de iniciativa ciudadana. (No se obvia que la ley nro. 10013 busca regular la consulta facultativa, como su título indica, ni la regulación del artículo 6 inciso c) de la Ley sobre Regulación del Referéndum).

La otra opción sería reconocer que "*los otros órganos o un grupo de diputados*" sí pueden formular una consulta en caso de referendo ciudadano. Ante esta alternativa, pierde importancia el momento procesal que defiende la mayoría ("*...que el proyecto de ley haya sido aprobado en primer debate o tenga plazo constitucional o reglamentario...*"), pues carece de funcionalidad.

Continuando con el texto de mayoría, se observan otras incongruencias. Se indica en la sentencia:

*"Ahora bien, se nos dirá, en contra de lo que venimos afirmando, que si la Asamblea Legislativa convoca a referéndum, sea conjunto o legislativo, antes de que el proyecto de ley se le dé primer debate, y no se trata de un proyecto de ley que tenga plazo constitucional o reglamentario para la votación o incluso no ha ingresado a la corriente legislativa, la consecuencia es que ya no tendrían la posibilidad de plantear la consulta de constitucionalidad. Este argumento de réplica contra la tesis de la mayoría, con el mayor respeto, tiene las siguientes debilidades. **Primero**, si hacemos abstracción Ley n.º 10013 de 24 de agosto de 2021, esa posibilidad no estaba reconocida a favor de los órganos y grupos de diputados (as) antes de la vigencia de la citada ley..."*. (Negrita agregada).

El primer argumento es erróneo por dos motivos. Uno, antes de la ley nro. 10013, la consulta en caso de referendo no estaba prevista de manera legal y expresa para ningún órgano o instancia; ni siquiera para el TSE. Dos, por la vía jurisprudencial, la Sala admitió la consulta de la sentencia nro. 2007-009469 de las 10:00 horas del 3 de julio de 2007, que fue planteada por la Defensoría de los Habitantes y diputados (as) de la Asamblea Legislativa.

Sigue la sentencia de mayoría:

“Segundo, la citada ley no le otorga a estos órganos y grupos de diputados la posibilidad de formular la respectiva consulta en momentos procesales del iter parlamentarios anteriores al primer debate; esa opción el legislador solo se la dio al Tribunal Supremo de Elecciones, tal y como se desprende de interpretación literal, sistemática, teleológica e histórica...”

En realidad, si se lee *“...la citada ley...”* (ley nro. 10013) de manera aislada, ella no hace alusión expresa a los órganos y grupos de diputados (as), ni tampoco modifica la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de manera que se entienda que tales órganos y diputados (as) deben ejercer su consulta después del primer debate. Igualmente, la literalidad no señala que *“...esa opción el legislador solo se la dio al Tribunal Supremo de Elecciones...”*, pues el párrafo agregado al numeral 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional no contempla un sujeto legitimado en concreto:

“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”.

Luego, la mayoría profundiza en este argumento:

“Tercero, si la voluntad de la Asamblea Legislativa es que un proyecto de ley que se va a someter a referéndum en sus dos modalidades sea objeto de control previo de constitucionalidad, simple y llanamente lo que deben hacer los (as) diputados (as) es ajustarse a las reglas del artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que establecen cuál es el momento procesal oportuno para plantear este tipo de consultas; no recurrir a la nueva regla, que es la que compete al Tribunal Supremo de Elecciones. Ergo, si acuerdan convocar a referéndum antes del primer debate, declinan realizar la consulta; si quieren realizar esta última, lo aprueban en primer debate. Finalmente, no hay que confundir lo que es la propuesta de convocatoria con el proyecto de ley objeto de esta, ya que el control de constitucionalidad se ejerce sobre la iniciativa parlamentaria, no sobre la convocatoria”.

La sentencia de mayoría hace bien en diferenciar la propuesta de convocatoria y el proyecto que va a ser objeto de referendo. Sin embargo, arriba a conclusiones equivocadas, toda vez que establece un requisito adicional para que se efectúe la consulta de constitucionalidad, como es que el proyecto de fondo haya sido aprobado en primer debate. Tal aprobación es únicamente requerida cuando se trata de un proyecto de reforma parcial a la Constitución, dado que el acuerdo de convocatoria debe *“...presentarse después de haber sido aprobada la reforma en una legislatura y antes de la siguiente”* (inciso a) del artículo 12 de la Ley sobre Regulación del Referéndum).

El error interpretativo se evidencia en dos situaciones. La primera es que guarda silencio con respecto al referendo que se efectúe por la modalidad de consulta ciudadana, pues ahí no hay aprobación legislativa de proyecto alguno, según se extrae del numeral 6 de la Ley sobre Regulación del Referéndum. La segunda se refiere a la protección de las competencias de órganos constitucionales y derechos fundamentales. De manera análoga a lo expuesto *supra*, la interpretación propuesta por la mayoría deja

abierta la posibilidad de que la Asamblea Legislativa convoque a referendo sin haber aprobado en primer debate el proyecto de fondo. Ergo, no habría oportunidad procesal para que la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes consultaran a la Sala Constitucional con respecto al proyecto de fondo. El error es reiterado posteriormente en la sentencia de mayoría:

“Los mencionados incisos a), b), c) y ch) del artículo 96 no sufrieron ninguna reforma por la Ley n.º 10013, denominada “Ley para incorporar la consulta previa y facultativa de constitucionalidad de los procesos de referéndum”, con lo cual se descarta la intención de las personas legisladoras de otorgar legitimación activa a estos órganos constitucionales para consultar ante la Sala Constitucional en relación con las iniciativas de referéndum en las etapas previas a la aprobación del primer debate, salvo en el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, conforme a la letra del inciso d) del artículo 96 precitado, así como los artículos 6, inciso d), y 16, párrafo segundo, de la Ley sobre Regulación del Referéndum n.º 8492 del 9 de marzo de 2006”. (El subrayado es agregado).

Finalmente, la sentencia remite a la exposición de motivos del del expediente legislativo nro. 22.176, que dio origen a la ley nro. 10013, para concluir:

“...nótese que la Ley n.º 10013 de 24 de agosto del 2021, siguiendo la intención del legislador, de otorgarle una competencia al Tribunal Supremo de Elecciones para solicitar el control previo sobre el texto del proyecto que se va a someter a consulta popular; reforma los respectivos artículos de la Ley de Regulación del Referéndum, concretamente los artículos 6, inciso d) y 16, lo que constituye una prueba incuestionable de que, en ningún momento, de esta reforma legal puede desprenderse que se modificó el momento en que los órganos y grupos de diputados (as) mencionados en los incisos a), b), c) y ch) del artículo

96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional pueden plantear las consultas de conformidad con los tres primeros párrafos del artículo 98 de ese mismo cuerpo normativo. Se modificó este último en su encabezado y se adiciona el inciso d) para acoplarlo con la reforma que se estaba haciendo a la Ley de Regulación al Referéndum.”

Si se analiza con detenimiento este argumento, se determina que en él subyace una contradicción. En efecto, en la transcripción se rechaza que la ley nro. 10013 modificara “...el momento en que los órganos y grupos de diputados (as)... pueden plantear las consultas...” (a pesar de que existe una modificación expresa del numeral 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), lo que resulta contradictorio con reconocer a tales sujetos la facultad de consultar en caso de referendo, sin que se modificara expresamente el numeral 96 *eiusdem* para tales efectos (pues únicamente se modificó el encabezado para “...acoplarlo con la reforma que se estaba haciendo a la Ley de Regulación al Referéndum...”, según la mayoría). Es decir, ambas normas se modificaron de manera semejante, pero solo para una de ellas (el ordinal 96) se reconoce que el efecto abarca a los órganos y grupos de diputados (as). En este sentido, se reitera que el último párrafo del citado artículo 98 no define sujeto concreto alguno, sino la situación a la que aplica (proyecto de ley por referendo).

En cuanto a la exposición de motivos aclaro que, si bien puede brindar una orientación en cuanto a la voluntad del legislador, no siempre es posible tomarla al pie de la letra ni efectuar inferencias presuntivas. En el caso de marras, por ejemplo, la exposición de motivos únicamente se refiere a la consulta del TSE de previo a autorizar la recolección de firmas (“...La idea es sencillamente que por la vía de la consulta de constitucionalidad se pueda ejercer la opinión consultiva previa a la jurisdicción constitucional de las iniciativas de referéndum cuando lo solicite el Tribunal Supremo de Elecciones antes de la resolución que autoriza la recolección de firmas...”). Ahora

bien, la recolección de firmas solo procede cuando es un referendo ciudadano. Ergo, si se tomara en su literalidad, la voluntad del legislador sería que la consulta de constitucionalidad se diera solo en esa modalidad y no en las otras modalidades de referendo. Naturalmente, tal argumento debe ser rechazado, pues carecería de sentido excluir a las otras modalidades de referendo, amén de que iría en contra del propio texto de la norma.

De manera análoga, la exposición de motivos solo menciona la consulta por parte del TSE. ¿Se debe inferir entonces que la intención del legislador es excluir cualquier otra forma de consulta? En mi criterio, la respuesta también es negativa, pues no hay evidencia expresa de ello. Desde un punto de vista lógico es muy distinto decir “ese sujeto puede” a “solo ese sujeto puede”. Lo que observo en la exposición de motivos sería un ejemplo del primer caso.

Los párrafos restantes del voto de mayoría son reiteraciones de los mismos argumentos, por lo que no profundizaré en ellos.

II.- En mi criterio, la reforma realizada mediante la ley nro. 10013 no puede ir en detrimento del sistema de control de constitucionalidad, previsto en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en consonancia con el principio de Supremacía de la Constitución. Su lectura, entonces, debe seguir esta premisa.

El primer punto que debe rescatarse es que el encabezado del numeral 96 abarca todos los incisos que le siguen:

“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:” (Énfasis agregado).

Es evidente que el encabezado cubre todos los incisos de esa norma, incluyendo el b):

“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”. (Énfasis agregado).

De manera expresa, la Ley de la Jurisdicción Constitucional busca atribuir a los diputados la posibilidad de consultar sobre “...*cualquiera otros proyectos de ley...*”. Se trata de una norma extensiva, no restrictiva; como tal, el referendo versa sobre un proyecto de ley, por lo que es abarcado por este inciso.

Asimismo, es importante advertir que todas las modalidades de referendo incluyen la participación de la Asamblea Legislativa. Así, cuando se trata de una iniciativa popular (referéndum ciudadano):

“c) El TSE remitirá el texto del proyecto normativo a la Asamblea Legislativa, a fin de que sea evaluado desde el punto de vista formal por el Departamento de Servicios Técnicos, el cual se pronunciará en un lapso de ocho días hábiles, luego de realizar las consultas obligatorias correspondientes. Si el texto contiene vicios formales, dicho Departamento los subsanará de oficio y devolverá el texto corregido al Tribunal” (artículo 6 de la Ley sobre Regulación del Referéndum).

Las otras modalidades de referendo implican abiertamente la participación del Poder Legislativo, ya que se dan por su iniciativa o por iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa (numerales 12 y siguientes *eiusdem*).

Esta participación posibilita que se efectúen las consultas preceptivas y facultativas que se estimen necesarias.

Aclarado que los consultantes sí tienen legitimación subjetiva, conforme al ordinal 98 *in fine*, el momento procesal oportuno para la presentación de las consultas será “...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”.

En uso de la libre configuración que le asiste, el Legislador definió esos dos puntos como situaciones que precluyen la posibilidad de plantear una consulta de constitucionalidad. En mi opinión, obedecen a criterios de economía procesal, de manera que no se haga el esfuerzo de recolectar 5% de firmas del padrón electoral para un proyecto con vicios de constitucionalidad (iniciativa ciudadana de referendo) o que se convoque a referendo un texto con tales vicios (iniciativa legislativa o ejecutiva de referendo).

En el *sub examine*, la Asamblea Legislativa todavía no ha convocado a referendo el proyecto presentado. Ergo, los (as) diputados (as) están en posibilidad de plantear su consulta.

A partir de estos razonamientos adicionales, estimo la consulta admisible.



Paul Rueda L.