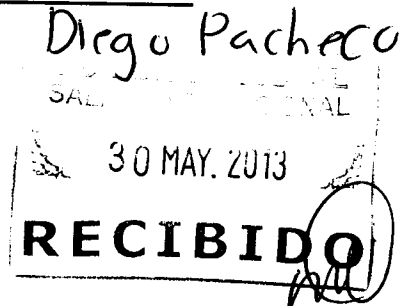


13-006071-0007-CO

CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA de CONSTITUCIONALIDAD

Señores
SALA CONSTITUCIONAL
Corte Suprema de Justicia
Poder Judicial
República de Costa Rica
S. D.



Respetables magistrados constitucionales:

Las y los legisladores que suscriben, en nuestra condición de Diputados y Diputadas de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica para el periodo constitucional 2010-2014, por este medio nos apersonamos ante su autoridad jurisdiccional con el objeto de formular **CONSULTA LEGISLATIVA de CONSTITUCIONALIDAD** sobre el proyecto de Ley denominado: "**LEY MARCO PARA LA DECLARATORIA DE ZONA URBANA LITORAL Y SU RÉGIMEN DE USO Y APROVECHAMIENTO TERRITORIAL**", el cual se tramita bajo el **expediente legislativo N° 18.592**.

Margarita

Dicha gestión se plantea de acuerdo con el siguiente esquema:

SEC. DIRECT 15:29 30-05/13

1.- Hecho público y notorio relevante:

Adviértase que el día martes 30 de abril de 2013, el proyecto consultado fue aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

2.- Aspectos cuestionados del proyecto legislativo:

2. 1. ASPECTOS de FORMA. Analizado con la debida diligencia el presente asunto, en cuenta el expediente legislativo formado al efecto, se obtiene que el referido proyecto de Ley, una vez contrastado a la luz de la Constitución Política, arroja las siguientes dudas de constitucionalidad, equivalentes a eventuales defectos o errores legislativos por la forma, relevantes para nuestro Bloque de Constitucionalidad y su órgano exclusivo de tutela judicial efectiva, la Sala Constitucional:

2.1.1. Posible violación de los artículos 190 y 170 de la Constitución Política, así como del artículo 126 del Reglamento de la Asamblea Legislativa: Con ocasión del debido proceso de formación de esta futura Ley, se constató que al menos seis gobiernos municipales NO fueron consultados debidamente por el Parlamento, toda vez que la presidencia de la comisión dictaminadora responsable del trámite (Comisión Permanente Especial de Turismo), aparentemente NO les notificó la moción de orden correspondiente (moción de consulta institucional obligatoria). A lo sumo, dicha comisión legislativa si acaso gestionó enviarles copia electrónica de aquella moción de orden, pero remitiendo la información correspondiente hacia correos electrónicos receptores de índole personal e informal, es decir, correos electrónicos NO institucionales, los cuales, para colmo, ni siquiera figuran en

- PREVENCIÓN -

Con fundamento en el artículo 9 del reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial, aprobado por la Corte Plena en sesión N° 27-11 celebrada el 22-08-2011, artículo XXVI, se le previene que, después de escaneados los documentos y la prueba presentada, no retirarlos en un plazo de TREINTA (30) días, sino procederá a su destrucción.

las respectivas páginas web municipales, siendo que en algunos casos tampoco generaron registro de “acuse de recibo”.

En concreto, la denominada “copia fiel” del expediente legislativo 18.592 que pudimos consultar, entre los folios “519-19” al “519-81” (tomo II) arroja que los siguientes ayuntamientos NO fueron consultados conforme a derecho constitucional, específicamente durante el único momento procesal en que es oportuno hacerlo, es decir, durante la etapa deliberativo-preparatoria del procedimiento legislativo, fase por demás esencial e indispensable dentro del debido proceso de formación de la Ley costarricense:

- Municipalidad de COTO BRUS
- Municipalidad de ABANGARES
- Municipalidad de HOJANCHA
- Municipalidad de NANDAYURE
- Municipalidad de TILARÁN
- Municipalidad de MATINA

La omisión de este trámite legislativo al menos infringió los artículos 190 y 170 de la Constitución Política, así como el artículo 126 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que también es parámetro de control de constitucionalidad según el artículo 101 Ley de la Jurisdicción Constitucional, en armonía con el numeral 73 inciso c) ídem. El punto es que estos tres primeros artículos disponen lo siguiente:

“Artículo 190 Constitución Política: Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oirá previamente la opinión de aquélla.”

“Artículo 170 Constitución Política: Las corporaciones municipales son autónomas (...).”

“Artículo 126 Reglamento de la Asamblea Legislativa: Consultas constitucionales obligatorias. Cuando en el seno de una comisión se discuta un proyecto o se apruebe una moción que, de acuerdo con los artículos 88, 97, 167 y 190 de la Constitución Política, deban ser consultados la consulta respectiva la efectuará el Presidente. Las consultas de las comisiones se considerarán como hechas por la propia Asamblea y, en lo pertinente, se aplicará lo dispuesto en el artículo 157 de este Reglamento.”

El meollo del asunto es que los artículos transcritos implican requisitos o trámites legislativos sustanciales, no sólo por estar previstos en la Constitución o en el reglamento legislativo, sino porque su debida aplicación provoca la generación de insumos fundamentales de índole técnico o político para la adecuada formación de la voluntad legislativa del pueblo soberano. Por eso su mera infracción genera la existencia de trámites inconstitucionales en el historial del proyecto consultado, de modo que lo que aquí resuelva la Sala Constitucional, por ejemplo la nulidad de lo actuado hasta cierto punto, ulteriormente será vinculante “erga omnes”, en especial para la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, en cuanto al por qué el proyecto 18.592 debió ser consultado a estas municipalidades, baste argumentar al efecto que la iniciativa de Ley pretende establecer un marco legal regulatorio para la declaratoria de "zonas urbanas litorales" y el régimen de "uso y aprovechamiento" de las áreas comprendidas en ellas. Esto en sí es una forma de regular la planificación para el desarrollo local. Consecuentemente, es también una forma de regular la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, pudiendo generarse nuevas situaciones jurídicas de privilegio o desventaja comunitaria e institucional, en perjuicio o beneficio de unos cantones en comparación con otros. Es decir, al inmiscuirse de una u otra forma con el concepto de "autonomía municipal", el proyecto 18.592 inicialmente incumbe a todos y cada uno de los 81 gobiernos cantonales del país. Por esa misma razón, la referida moción de orden está explícitamente dirigida a consultar "TODAS LAS MUNICIPALIDADES" (ver folio "519-21", tomo II, "copia fiel", del expediente legislativo levantado al efecto). En el peor de los casos, el proyecto 18.592 cuando menos incumbe a los cantones pertenecientes a las tres provincias marítimas de la República, porque ya vimos que pretende regular la potestad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano en los territorios adyacentes o relacionados con los litorales pacífico y atlántico.

Esta última razón termina de explicar el por qué debe ser obligatoriamente consultado este proyecto de Ley a los gobiernos cantonales aludidos (por lo menos), lo que nunca sucedió o sucedió mal, constitucionalmente hablando, pues ya vimos que los equívocos rastros o indicios de comunicación electrónica recogidos en el expediente legislativo, resultan insuficientes para sostener que hubo seguridad jurídica en los actos de comunicación correspondientes, o que hubo ausencia de indefensión en beneficio de los municipios de marras y sus respectivos vecinos residentes del cantón correspondiente.

Por cierto, tales indicios tampoco pueden sustituir una simple acta de notificación formal, y en absoluto pueden superar la ausencia de incertidumbre que Sí genera, por ejemplo, un acta de notificación levantada conforme a los artículos 271 y 243.5 de la Ley General de Administración Pública (LGAP), que dicho sea de paso hoy está armonizada con los artículos 1º infine y 63 de la reciente Ley 8687 (valga y quepa argumentar aquí que este conjunto normativo puede y debe funcionar como derecho público supletorio ante cualquier ausencia o insuficiencia de norma especial habilitante de derecho constitucional o derecho parlamentario, conforme al artículo 14 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, y el mismo artículo primero infine de la Ley 8687).

A la postre, con el único fin de legislar responsablemente y prevenir la tiranía de las mayorías partidistas representadas en el Parlamento, se intenta provocar que la Sala Constitucional realice una tutela judicial efectiva del derecho fundamental de estas y cualesquiera otras instituciones públicas relevantes para el constituyente originario, acerca de ser consultados obligatoriamente por la Asamblea Legislativa.

Al respecto, cabe reseñar que los titulares típicos con un derecho constitucional a participar en la etapa consultiva de formación de la Ley costarricense, únicamente pueden ser aquellas instituciones públicas indicadas o insinuadas

en los artículos 88, 97, 121 inciso 17, 167, 169, 170 y 190 de la Constitución Política. Es decir, los sujetos activos del derecho fundamental a ser consultado en la etapa consultiva de formación legislativa, son aquellas instituciones públicas competentes o relacionadas con las materias técnicas que el constituyente de 1949 decidió como esenciales o fundamentales, cada vez que se legisle algo alrededor de las mismas. Estas materias fundamentales son las siguientes:

- **Educación superior pública**
- **Materia electoral**
- **Regulación monetaria**
- **Organización y funcionamiento del Poder Judicial**
- **Instituciones autónomas**

Por su parte, las instituciones públicas relacionadas con estas materias fundamentales, son aquellas indicadas o insinuadas en los artículos constitucionales mencionados, a saber:

- **Universidades públicas** (educación superior pública)
- **Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)** (materia electoral)
- **Banco Central de Costa Rica** (regulación monetaria)
- **Poder Judicial** (organización y funcionamiento del Poder Judicial)
- **CCSS, PANI, etc., incluyendo municipalidades** (instituciones autónomas).

Por lo tanto, estas son las organizaciones públicas que inicialmente figuran como titulares de un derecho constitucional a participar en la etapa consultiva de formación de la Ley costarricense. En otras palabras, este esquema constitucional es el origen y fundamento directo del derecho de estas instituciones públicas a ser consultadas obligatoriamente por el Parlamento. De dicho esquema también se infiere una clara voluntad constituyente acerca de agravar el trámite legislativo de todos aquellos proyectos de Ley que se metan con la seguridad social, la autonomía municipal y en general con el modelo de descentralización administrativa con respecto del Poder Ejecutivo central (también se infiere lo mismo respecto de la educación universitaria y la regulación monetaria).

2. 2. ASPECTOS de FONDO. Analizado con la debida diligencia el presente asunto, en cuenta el expediente legislativo formado al efecto, se obtiene que el referido proyecto de Ley, una vez contrastado a la luz de la Constitución Política, arroja las siguientes dudas de constitucionalidad, equivalentes a eventuales defectos o errores legislativos por el fondo, relevantes para nuestro Bloque de Constitucionalidad y su órgano exclusivo de tutela judicial efectiva, la Sala Constitucional:

2.2.1. Posible inconstitucionalidad del artículo 3º, contenido en el texto aprobado en primer debate del proyecto legislativo 18.592. Este artículo cuestionado fue aprobado en primer debate con la siguiente redacción:

“ARTÍCULO 3.- Autorízase al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Gobernación y Policía, para que mediante decreto ejecutivo, realice las declaratorias de zonas urbanas litorales, de conformidad con las disposiciones contenidas en la presente ley.”

Una primera lectura de todo este artículo cuestionado sugiere la futura existencia de una norma legal habilitante absolutamente inconstitucional, toda vez que permitirá un Ministro de Gobernación generando decretos ejecutivos de manera UNILATERAL, es decir, sin la participación conjunta del Presidente de la República.

En otras palabras, una disposición legal en este sentido infringe directamente el artículo 146 constitucional, que literalmente establece lo contrario a lo dispuesto en el artículo 3 del proyecto legislativo 18.592:

“Artículo 146 Constitución Política: Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Poder Ejecutivo, requieren para su validez las firmas del Presidente de la República y del Ministro del ramo y, además, en los casos que esta Constitución establece la aprobación del Consejo de Gobierno. Para el nombramiento y remoción de los Ministros bastará la firma del Presidente de la República.”

Adicionalmente, la norma constitucional anterior se ve reforzada por los artículos 130 y 140.3 constitucionales, que establecen un esquema fundamental de gobierno presidencialista semi-compartido, según el cual el “Poder Ejecutivo” equivale al Presidente de la República actuando en conjunto con el Ministro de la cartera correspondiente; es decir, Poder Ejecutivo es un órgano colegiado y NO un órgano ministerial UNIPERSONAL, como quiere así imponerlo sin más el cuestionado artículo 3º del proyecto consultado.

2. 3. SÍNTESIS. Con base en lo expuesto, es viable concluir que el proyecto consultado, tanto por la forma como por el fondo, al menos estaría infringiendo las siguientes normas de derecho positivo integrantes del bloque de constitucionalidad vigente en la República de Costa Rica:

- **Artículos 190 y 170 de la Constitución Política, en relación con el artículo 126 del Reglamento de la Asamblea Legislativa**
- **Artículo 146 de la Constitución Política, en relación con los artículos 130 y 140.3 constitucionales.**

3.- PETITORIA:

a) PRINCIPAL. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 96º.b y 101º de la vigente Ley de la Jurisdicción Constitucional (Ley 7135), muy respetuosamente solicitamos a la Sala Constitucional que disponga **evacuar la presente consulta dentro del mes siguiente a su recibo y, en consecuencia, que proceda a dictaminar sobre los aspectos consultados y sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional.**

b) ACCESORIA (asuntos de trámite). De acuerdo con lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 98° y 100° de la Ley 7135, muy respetuosamente solicitamos a la Sala Constitucional que disponga lo siguiente:

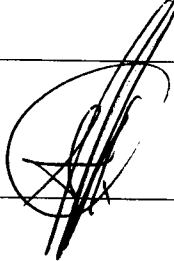
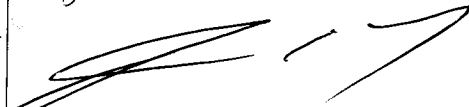
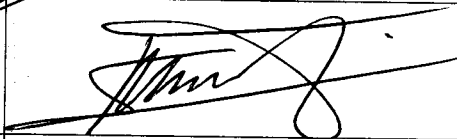

1. **Que se ordene al Directorio del Parlamento la remisión inmediata del respectivo expediente legislativo formado al efecto (N° 18.592) y sus antecedentes.**
2. **Que se ordene al Directorio del Parlamento la interrupción de la votación en segundo debate del proyecto consultado.**

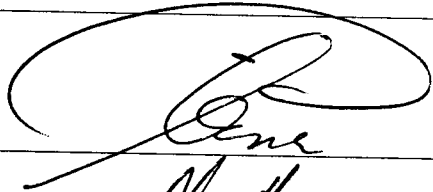

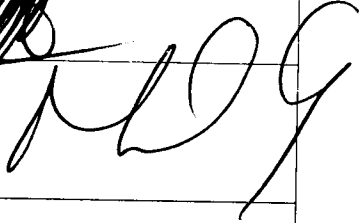

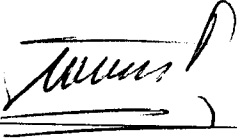
4.- NOTIFICACIONES:

Como lugar o medio idóneo para recibir notificaciones formales, se indica el despacho oficial del suscrito diputado Jorge Alberto GAMBOA CORRALES, sito en el Edificio Sión de la Asamblea Legislativa, 2° piso; o el siguiente número de fax: **2243-2966 (favor rotular a nombre del suscrito diputado GAMBOA CORRALES).**

Rogamos justicia constitucional pronta y cumplida. Es todo.

San José, 27 de mayo de 2013.-

Nombre y apellidos del Diputado (a) consultante	Firma
Jorge A. Gamboa Corrales	
m ^{ca} Jannette Ruiz O.	Jannette R. de Cartera
Juan Carlos Mendocoba	
Clorinda Monge	
Carmen Granados F.	

Yolanda Alencá	
Carmen Muñoz O.	
N. Marroquín Ordo	
Gustavo Arias Navarro	
Victor Hernández	

2010-2014
 Jorge Alberto Gamboa Corrales
 DIPUTADO
 Partido Acción Ciudadana
 Asamblea Legislativa