DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -494-2018

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"APROBACIÓN DEL CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA COORDINACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL CENTROAMERICANA (CECC) RELATIVO A LA SEDE DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COORDINACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL CENTROAMERICANA"

EXPEDIENTE Nº 20.882

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

GUSTAVO RIVERA SIBAJA
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

MARÍA MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFES DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

13 DE NOVIEMBRE DE 2018

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- ANÁLISIS DE FONDO 4

APROBACIÓN DE TRATADOS NO ES ACTIVIDAD LEGISLATIVA ORDINARIA 4
NATURALEZA DEL ACUERDO Y AUSENCIA DE PROBLEMAS JURÍDICOS 4

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO 5

IV.- COORDINACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL CENTROAMERICANA 7

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 8

Votación 8
Delegación 8
Consultas Preceptivas 8
Consultas Facultativas 8

AL-DEST- IJU -494-2018
INFORME JURÍDICO

"APROBACIÓN DEL CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA COORDINACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL CENTROAMERICANA (CECC) RELATIVO A LA SEDE DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COORDINACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL CENTROAMERICANA"

EXPEDIENTE Nº 20.882

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El Poder Ejecutivo presenta para la aprobación de la Asamblea Legislativa el Convenio Sede de la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (en adelante CECC), suscrito en San José el 23 de abril de 2018.

La CECC es un organismo internacional adscrito al Sistema de Integración Centroamericana SICA, que cumple funciones de Secretaría Técnica del Consejo de Ministros Centroamericano en los campos de educación y cultura.

Este organismo cuya función principal es ejecutar los Acuerdos que se toman a nivel centroamericano, tiene a su vez una Secretaría General que representa la parte institucional y burocrática del organismo.

Mediante resolución de Ministros de Educación se decidió que la sede de la Secretaría General de dicho organismo tuviera su sede permanente en nuestro país, y a ese efecto se hace necesario suscribir el presente Convenio de sede, para garantizar al organismo y a su personal las tradicionales prerrogativas de privilegios e inmunidades que son comunes en el ámbito de las relaciones diplomáticas.

El Convenio es un típico Acuerdo de Sede, que lo que busca es el reconocimiento del organismo internacional y garantizarle u otorgarle una serie de seguridades jurídicas para su funcionamiento, tanto al ente como a sus funcionarios, como es usual en las relaciones diplomáticas con respecto a legaciones o representaciones oficiales de otro Estado o de una Organización Internacional.

El Acuerdo consta de nueve artículos, en los cuales se brinda el reconocimiento de personalidad jurídica internacional a la Secretaría (artículo 1), se acuerda la sede o domicilio en nuestro país (artículo 2), se enumeran los privilegios y exenciones que se le brindan tanto a la Secretaría (artículo 3) como a sus funcionarios (artículo 4); y con respecto a éstos, el deber de comunicar la integración de la legación (artículo 5), la obligación de dedicarse exclusivamente al servicio de la Secretaría (artículo 6) y la posibilidad de que la Secretaría renuncie

a la inmunidad de sus funcionarios para facilitar la administración de justicia (artículo 7).

Los dos restantes artículos son las tradicionales normas del derecho de los tratados: así, la forma de solucionar controversias (artículo 8) y lo referido a modificaciones, duración, vigencia y denuncia (artículo 9).

II.- ANÁLISIS DE FONDO

Aprobación de Tratados no es actividad legislativa ordinaria

Como siempre, lo primero que corresponde advertir en este tipo de proyectos de aprobación legislativa de Tratados o Acuerdos internacionales, es que esto es una competencia exclusiva de control político que ejerce la Asamblea Legislativa de conformidad con lo que establece el artículo 121 inciso 4) de la Constitución Política, pero que dicha competencia no constituye, en esencia, actividad legislativa ordinaria.

Corresponde, por tanto, a esta Asamblea Legislativa "*aprobar o improbar*" el Acuerdo, sin que pueda introducir modificaciones válidamente en su texto, pues la competencia de negociación corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo.

Naturaleza del Acuerdo y ausencia de problemas jurídicos

Este es un Acuerdo de sede o establecimiento en el país con un organismo con personalidad jurídica internacional. En esencia, de lo que se trata es de otorgar las mismas seguridades jurídicas a la legación y el personal asociado que tradicionalmente se otorgan a las representaciones de otros Estados con los cuales se mantiene relaciones diplomáticas.

Dado que los Acuerdos que existen en la materia, tanto de relaciones diplomáticas[1] como de relaciones consulares[2], solo aplican entre Estados, en el caso de las organizaciones internacionales y otros sujetos con personalidad jurídica internacional, dichas seguridades jurídicas se conceden en virtud de un acuerdo especial para cada caso concreto como el que nos ocupa ahora, pero que en definitiva responden a los mismos principios y contenidos del derecho diplomático común. [3]

[1] La normativa de fondo en esta materia es la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, Convención que fuera aprobado en nuestro país mediante Ley N° 3394 del 24 de setiembre de 1964.

[2] Así, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, aprobada en nuestro país mediante Ley N°. 3767 del 3 de noviembre de 1966.

[3] Podemos citar a modo de ejemplo de otros Acuerdos Sede: El Acuerdo con Naciones Unidas para el establecimiento del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito ILANUD, aprobado mediante la Ley N° 6135 del 18 de noviembre de 1977, o el Acuerdo

Al respecto indicar, que tanto la normativa común en esta materia, precisamente a raíz de su Codificación (Convenciones de Viena antes citadas sobre Relaciones Diplomáticas y sobre Relaciones Consulares), como este Acuerdo mismo, responden ya al moderno criterio funcional, según el cual, los privilegios e inmunidades de jurisdicción que se otorgan corresponden a la sede o sus funcionarios, pero no en su carácter personal, sino en tanto que son necesarios para la realización de la función que realiza el organismo internacional, y en ese sentido, dichos privilegios e inmunidades pueden incluso ser retirados voluntariamente si se considera que el caso en cuestión no tiene relación con las funciones propiamente dichas.

En general, el Acuerdo no presenta problemas de inconstitucionalidad, ni de legalidad de ningún tipo, porque como se ha indicado, responde a los criterios y lo que es la práctica común y normativa en esta materia, y su aprobación corresponde entonces a una valoración de conveniencia y oportunidad política.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 1.- Reconocimiento

El Gobierno de Costa Rica reconoce personalidad jurídica internacional a la CECC. En realidad, el país ya otorgó ese reconocimiento cuando aprobó el Convenio Constitutivo de la CECC.[4]

La norma no conlleva entonces ninguna obligación jurídica nueva, que pueda derivarse de ese reconocimiento, pues el mismo ya ha sido otorgado previamente.

ARTÍCULO 2.- Sede

Dispone que la Sede de la Secretaría General estará en San José de Costa Rica.

Igualmente, el Acuerdo Sede propiamente ya ha sido aprobado mediante un Convenio anterior, que el actual deja sin efecto (véase el artículo 9 inciso 4), pero que al parecer nunca recibió aprobación legislativa.

Sede, para la Universidad para la Paz, UPAZ, aprobado mediante Ley N° 6754 del 29 de abril de 1982. En cuanto a otros no dependientes del sistema de Naciones Unidas, por ejemplo el Convenio para el Establecimiento de la Sede de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, aprobado por Ley N° 8085 del 14 de febrero de 2001 (*último addendum*), o también el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, organismo con el cual la Secretaría Ejecutiva del SICA comparte instalaciones físicas. Acuerdo sobre Privilegios del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA). Aprobado mediante Ley N° 3367 del 6 de agosto de 1964, y finalmente el más reciente Convenio Sede de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano, aprobado mediante Ley N° 9322 del 25 de agosto de 2015. Este último, particularmente tiene un texto que puede considerarse prácticamente idéntico al Acuerdo Sede ahora sometido a aprobación.

[4] Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, aprobado mediante Ley N° 9032 del 19 de abril de 2012 y ratificado mediante Decreto Ejecutivo N° 37.199 del 5 de junio de ese mismo año.

ARTÍCULO 3.- Privilegios, Inmunidades y Exenciones de la Secretaría; y ARTÍCULO 4.- Privilegios, Inmunidades y Exenciones de los Funcionarios

Estos dos artículos son en realidad la parte sustantiva del Convenio, pues mediante ellos el Estado de Costa Rica acuerda otorgar las seguridades jurídicas y privilegios tradicionales en la materia.

En general, son las mismas inmunidades y privilegios comunes en materia diplomática: así, la inviolabilidad de instalaciones y documentos de la Secretaría[5], las exoneraciones para adquisiciones y bienes de la Secretaría[6], protección y uso de la valija diplomática[7], e inmunidad de ejecución de los bienes y fondos de la Secretaría.[8]

En cuanto al personal, tanto designado como relacionado (trabajadores dependientes a cargo de la Secretaría), siempre y cuando no sean nacionales de Costa Rica o residan en ella, se les concede igualmente las tradicionales inmunidades de arresto y de jurisdicción[9], y las correspondientes exoneraciones fiscales para sus funcionarios y familiares.[10]

Esto es un asunto convencional, ya que se puede conferir inmunidad a un extranjero en un territorio nacional. Téngase en cuenta además, que siempre existe la posibilidad de renuncia de dicha inmunidad. Reiteramos que el fundamento jurídico del privilegio es funcional, y no personal, con lo cual lo que importa es que el funcionario trabaja para el organismo internacional

En general, estos dos artículos que contienen las obligaciones sustantivas del Acuerdo, sin que sean copia literal de otros instrumentos internacionales en la materia, responden en esencia a los mismos principios y en ese sentido no presentan problemas de inconstitucionalidad, ni de legalidad.[11]

[5] En el mismo sentido que los artículos 22 y 24 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (en adelante todas las referencias a este instrumento internacional, se mencionarán simplemente como referencia a la Convención, mientras no se indique otra cosa).
[6] Similar al artículo 28 de la Convención.
[7] Regulado por el artículo 27 de la Convención.
[8] Conforme o en términos similares al artículo 23 de la Convención.
[9] Dichos privilegios e inmunidades están contenidas en los artículos 30, 31 y 33 de la Convención.
[10] Artículos 34 al 36 de la Convención.
[11] El reconocimiento y control de estas exenciones aduanales, lo regula nuestro derecho interno mediante la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ley N° 3008 del 18 de julio de 1962 (véase artículo 7), y el Decreto Ejecutivo 15.877 del 29 de noviembre de 1984, que hace extensivo este reconocimiento no solo a representantes de Estados extranjeros, sino a funcionarios de organismos internacionales y misiones especiales.

ARTÍCULO 5.- Comunicación; ARTÍCULO 6.- Dedicación Exclusiva; y ARTÍCULO 7.- Renuncia de Inmunidad

Este grupo de normas contienen regulaciones que podríamos denominar procedimentales, y son las formas o los cauces mediante los cuales se aplican las obligaciones de fondo comentadas anteriormente.

Así, el deber de comunicar la integración de la legación por parte del organismo internacional, es la contrapartida lógica, al derecho de disfrutar de ciertos privilegios e inmunidades, pues hay que concretar o determinar con precisión los funcionarios que cubrirán dichos privilegios.

Igualmente, la disposición de fondo que exige dedicación exclusiva a los funcionarios de la Secretaría Ejecutiva es contrapartida de los derechos y beneficios que van a disfrutar en atención a sus funciones.

Y la renuncia a la inmunidad, reiteramos nuevamente que es la contrapartida del concepto funcional del privilegio, pudiendo ser renunciado por decisión del organismo, esto conforme con la normativa convencional ordinaria en la materia.[12]

ARTÍCULO 8.- Controversias; ARTÍCULO 9.- Disposiciones Generales

Las normas finales del Acuerdo son lo que se conoce en derecho internacional como las disposiciones del "derecho de los tratados", reglas típicas o comunes que regulan aspectos de la propia aplicación del instrumento internacional.

Así en el artículo 8, como medio de solución de controversia se crea un auténtico recurso jurisdiccional, pues se somete la interpretación del Acuerdo a arbitraje internacional, quizás el más común de los recursos jurisdiccionales en derecho internacional.

Somete la aprobación de enmiendas a la formalidad constitucional del país, con lo cual, la norma no presenta problemas jurídicos de ningún tipo.

IV.- COORDINACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL CENTROAMERICANA

Como ya se indicó, la aprobación legislativa que se pretende con este Proyecto es la del Acuerdo sede, o sea la autorización o permiso para que la Secretaría General de la CECC tenga su domicilio en Costa Rica y disfrute, tanto el organismo como sus funcionarios, de privilegios e inmunidades, no para que funcione, pues dicha Secretaría ya fue creada y se le otorgó personalidad jurídica internacional en virtud de otro Acuerdo internacional, ya citado.

[12] Artículos 32 y 37 de la Convención.

La valoración de oportunidad pasa entonces únicamente por considerar la conveniencia para el país, de que un órgano de la Integración Centroamericana tenga su sede en el país, y no tanto sobre las funciones que realiza dicho organismo, que como indicamos, ya existe y ya está creado.

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Este proyecto requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

Tratándose de la aprobación de un convenio internacional, **NO** puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena, y en consecuencia deberá ser conocido y votado en el Plenario Legislativo, según lo dispone el artículo 124 párrafo 3° de la Constitución Política.

Tampoco puede ser delegado por cuanto establece exención de impuestos (artículo 4. f) y g))

Consultas Preceptivas

Tiene consulta preceptiva con la Sala Constitucional, después de ser aprobado en Primer Debate, según lo dispone el artículo 96 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Consultas Facultativas

Se recomienda consultar este proyecto al:

- Ministerio de Educación Pública.

Elaborado por: grs
/*lsch// 13-11-2018
C. Archivo