DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-CONST-001-2020

INFORME SOBRE RESOLUCIÓN N° 2019025241 DE LA CONSULTA PRECEPTIVA DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS 10 HORAS 30 MINUTOS DEL 18 DE DICIEMBRE DE 2019, SOBRE EL PROYECTO "ADICION DE UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA, PARA RECONOCER Y GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO DE ACCESO AL AGUA".

EXPEDIENTE N°. 21382

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

GEORGINA GARCÍA ROJAS
ASESORA PARLAMENTARIA

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

21 DE ENERO DE 2020

TABLA DE CONTENIDO

1.- TRAMITACION DEL EXPEDIENTE 21382 3
2.- SOBRE LA CONSULTAS PRECEPTIVAS 6
3.- SOBRE LA RESOLUCIÓN N° 2019025241. 6
5.- VOTOS SALVADOS: 9
6- NOTAS SEPARADAS: 9
8.- CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES DEL DEPARTAMENTO DE SERVICOS TECNICOS A LA COMISION DE CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD 9

AL-DEST-CONST-001-2020

INFORME JURÍDICO

INFORME SOBRE RESOLUCIÓN N° 2019025241 DE LA CONSULTA PRECEPTIVA DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS 10 HORAS 30 MINUTOS DEL 18 DE DICIEMBRE DE 2019, SOBRE EL PROYECTO "ADICION DE UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA, PARA RECONOCER Y GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO DE ACCESO AL AGUA".

INFORME JURIDICO CONSTITUCIONALIDAD[1]

EXPEDIENTE N.° 21382

1.- TRAMITACION DEL EXPEDIENTE 21382

El proyecto de reforma al numeral 50 de la Constitución Política tramitado en el expediente legislativo N° 21.382, ha seguido el siguiente iter:

1.El 1 de mayo de 2019, 57 diputados y diputadas presentaron ante la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa la proposición denominada "*Adición de un párrafo al artículo 50 de la Constitución Política, para reconocer y garantizar el derecho humano de acceso al agua*" (folios 1-15 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

2. En la sesión plenaria extraordinaria n.° 5 del 12 de junio de 2019 se dio primera lectura a la proposición de reforma del artículo 50 constitucional (folios 37-51 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).
3. En la sesión plenaria ordinaria n.° 41 del 17 de julio de 2019 se dio segunda lectura a la proposición de reforma del ordinal 50 constitucional (folios 56-64 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

4. Mediante decreto ejecutivo n.° 41870-MP del 31 de julio de 2019 se convocó la proposición de reforma del artículo 50 constitucional a sesiones extraordinarias (folio 66 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

[1] Elaborado por Máster Georgina García Rojas, Asesora Parlamentaria, bajo la supervisión Fernando Campos Martínez, Director Departamento de Servicios Técnicos.

5. En la sesión plenaria ordinaria n.° 52 del 7 de agosto de 2019 se dio tercera lectura a la proposición de reforma del numeral 50 constitucional. Asimismo, se sometió a discusión y se aprobó su admisibilidad por unanimidad de 46 votos (folios 77-87 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

6. Mediante oficio AL-DEST-IJU-195-2019 del 22 de agosto de 2019, el Departamento de Servicios Técnicos remitió al Director del Departamento de Secretaría del Directorio Legislativo el informe jurídico sobre el expediente n.° 21.382 (folios 88-119 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

7. En la sesión plenaria ordinaria n.° 63 del 4 de setiembre de 2019 se aprobó una moción de posposición para entrar a conocer de forma inmediata el expediente n.° 21.382. Asimismo, en esa sesión se integró la Comisión Especial. Sus integrantes recibieron los siguientes votos: Paola Valladares Rosado 41 votos, Aida María Montiel 41 votos; Paola Vega Rodríguez 38 votos, Mileidy Alvarado Arias 38 votos, José María Villalta Flórez-Estrada 35 votos, Erick Rodríguez Steller 36 votos y Pablo Heriberto Abarca Mora 41 votos (folios 120-132 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

8. El 11 de setiembre de 2019, la Secretaría del Directorio de la Asamblea legislativa entregó a la Jefatura de Comisiones el expediente n.° 21.382 (folio 133 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

9. El 12 de setiembre de 2019, la Comisión Legislativa IV recibió el expediente n.° 21.382 por el plazo de 20 días hábiles (folio 134 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

10. Mediante oficio AL-DEST-IJU-221-2019 del 16 de setiembre de 2019, el Departamento de Servicios Técnicos remitió a la Comisión Especial la Reconsideración informe AL-DEST-IJU-195-2019 (folios 135-137 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

11. En sesión n.° 1 del 18 de setiembre de 2019, la Comisión Especial aprobó la moción n.° 02-1 para consultar a diferentes instancias el proyecto n.° 21.382 (folios 142-148 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

12. En sesión n.° 2 del 2 de octubre de 2019, la Comisión Especial conformó una mesa de trabajo relacionada con el proyecto n.° 21.382 (folios 712-732 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

13. En sesión n.° 3 del 7 de octubre de 2019, la Comisión Especial discutió el expediente por el fondo. Asimismo, discutió y aprobó por unanimidad de 4 diputados el dictamen

afirmativo del expediente (folios 758-819 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

14. El 14 de octubre de 2019, la Comisión Especial trasladó el expediente n.° 21.382 a la Secretaría del Directorio (folio 828 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

15. En el Alcance n.° 229 de La Gaceta digital n.° 199 del 21 de octubre de 2019 se publicó el dictamen afirmativo unánime del expediente n.° 21.382 (folio 830 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

16. En el Alcance n.° 242 de La Gaceta digital n.° 209 del 4 de noviembre de 2019 se publicó **nuevamente** el dictamen afirmativo unánime (folio 866 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

17. En sesión plenaria ordinaria n.° 102 del 14 de noviembre de 2019, la Asamblea Legislativa aprobó una moción de orden de posposición para entrar a conocer en forma inmediata varios proyectos, entre ellos, el expediente n.° 21.382. En esa misma sesión, **se aprobó una moción de fondo**. Luego, la propuesta fue sometida a votación y aprobada en primer debate de la primera legislatura por unanimidad de 39 votos (folios 903-927 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

18. El 15 de noviembre de 2019, la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa **entregó a la Comisión Permanente Especial de Redacción** el expediente n.° 21.382 (folio 894 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

19. El 15 de noviembre de 2019, el Área de Servicios Filológicos envió a la Comisión de Redacción las correcciones filológicas del expediente n.° 21.382 (folios 929-931 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

20. En sesión ordinaria n.° 44 del 20 de noviembre de 2019, la Comisión Permanente Especial de Redacción discutió y aprobó la redacción final del expediente n.° 21.382 (folios 939-951 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

21. El 21 de noviembre de 2019, la Comisión Permanente Especial de Redacción remitió a la Secretaría del Directorio el expediente n.° 21.382 (folio 952 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

2.- SOBRE LA CONSULTAS PRECEPTIVAS

La Consulta preceptiva u obligatoria es uno de los instrumentos para el control de constitucionalidad previo, este tipo de consulta se regula en la Ley N° 7135 del 11 de octubre de 1989. El artículo 96 de esa ley señala que debe consultarse preceptivamente cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales.

Otro requisito de estas consultas lo dispone el artículo 98 y es que la consulta se debe presentar ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia después de aprobado en Primer Debate el Proyecto de Ley, salvo los casos de las iniciativas que tengan un plazo constitucional o reglamentario para ser votadas.

Conforme lo señala el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional², lo resuelto por la Sala Constitucional sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado.

3.- SOBRE LA RESOLUCIÓN N° 2019025241.

Mediante resolución N°2019025241 de las 10 horas 30 minutos del 18 de diciembre de 2019 sobre el proyecto de Ley N° 21382 “Adición de un párrafo al artículo 50 de la Constitución Política, para reconocer y garantizar el derecho humano de acceso al agua”.

La Sala Constitucional resolvió que resulta inconstitucional, por **vicio de procedimiento**, el acto de enviar el expediente No. 21382 a la Comisión Permanente Especial de Redacción sin haber sido sometido antes a dos debates**.**

Como puede observarse en lo transcrito de la resolución de la Sala Constitucional la Sala no observa ningún vicio sustancial del procedimiento hasta la aprobación en Primer Debate, por lo que ese Tribunal hasta esta etapa avala lo actuado.

> ***“Sobre el procedimiento legislativo en el caso concreto.*** *Según se desprende del expediente legislativo n.° 21.382, la proposición de reforma constitucional denominada "Adición de un párrafo al artículo 50 de la Constitución Política, para reconocer y garantizar el derecho humano de acceso al agua" fue presentada el 1° de mayo de 2019 por más de 10 diputados, con lo que se satisfizo la cantidad mínima de diputados contemplada en el ordinal 195 inciso 1) de la Constitución Política. Las tres lecturas exigidas por el inciso 2) de dicho numeral se llevaron a cabo los días 12 de junio, 17 de julio y 7 de agosto, todos de 2019. Si bien se excedió el plazo de 6 días estipulado por dicha norma, la Sala ha entendido que se trata de un plazo ordenatorio, sin que su superación acarree un vicio sustancial del proceso (sentencias N° 2000-7818 de las 16:45 horas de 5 de setiembre de 2000 y N° 2010-9927 de las 14:59 horas del 9 de junio de 2010). En la sesión plenaria ordinaria n.° 52 se sometió la proposición de reforma a discusión y se aprobó su admisibilidad por unanimidad de 46 votos. Se acota que se cumplió con la mayoría absoluta exigida por el inciso 3) del ordinal 195 de la Constitución*

Política. En la sesión plenaria ordinaria n.° 63 del 4 de setiembre de 2019 se conformó la Comisión Especial que conocería tal expediente. El 12 de setiembre de 2019, la Comisión Especial recibió el proyecto consultado. En la sesión n.° 3 del 7 de octubre de 2019, la Comisión Especial discutió el expediente por el fondo. Asimismo, discutió y aprobó por unanimidad de 4 diputados el dictamen afirmativo del expediente. Se destaca que no se superó el plazo de 20 días hábiles establecido en el inciso 3) del artículo 195 constitucional. Luego, en el Alcance n.° 229 de La Gaceta digital n.° 199 del 21 de octubre de 2019 se publicó el dictamen afirmativo unánime del expediente n.° 21.382. El ***dictamen fue publicado nuevamente*** *en el Alcance n.° 242 de La Gaceta digital n.° 209 del 4 de noviembre de 2019. Posteriormente, la proposición fue conocida por el Plenario en la sesión plenaria ordinaria n.° 102 del 14 de noviembre de 2019, cuando aprobó una moción de orden de posposición para entrar a conocer de forma inmediata varios proyectos, entre ellos, el expediente n.° 21.382. En esa misma sesión****, se aprobó una moción de fondo.*** *Luego, la proposición fue sometida a votación y aprobada en primer debate de la primera legislatura por unanimidad de 39 votos. Hasta este punto, la Sala no observa ningún vicio sustancial del procedimiento, por lo que es avalado*."

Donde la Sala Constitucional encuentra que se da un vicio en el procedimiento es en el momento en que se envía el expediente a la Comisión Permanente Especial de Redacción, y señala que conforme a los incisos 4 y 5 del artículo 210 del RAL debió hacerse esa remisión una vez votado el proyecto en segundo debate.

"SOBRE EL ENVÍO A LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE REDACCIÓN. *En el iter legislativo que ha seguido este proyecto, la Sala observa que fue discutido por primera vez en el plenario en la sesión plenaria ordinaria n.° 102 del 14 de noviembre de 2019. En dicha oportunidad se inició la discusión, fue sometido a votación y aprobado en primer debate de la primera legislatura por unanimidad de 39 votos. Luego, el 15 de noviembre de 2019, la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa entregó a la Comisión Permanente Especial de Redacción el expediente n.° 21.382. Ahora bien, es necesario puntualizar que existen diferencias entre el trámite legislativo ordinario y el de reformas constitucionales; en lo que interesa a este caso, hay una diferencia en cuanto a la remisión del expediente a la Comisión Permanente Especial de Redacción. En el trámite ordinario, el traslado a la mencionada Comisión se efectúa luego de que el proyecto de ley es aprobado en primer debate (artículo 141 del Reglamento de la Asamblea Legislativa). En cuanto a las reformas constitucionales, el numeral 195 señala, en lo que interesa: "(…) 4. Presentado el dictamen se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de las leyes; dicha reforma deberá aprobarse por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea; 5. Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión, bastando en este caso la mayoría absoluta para aprobarlo; (...)" (El subrayado es agregado). // Dado que el inciso 4) establece que se procederá con el trámite para la formación de leyes, se podría pensar que debe aplicarse el numeral citado 141 y remitir el expediente a la Comisión de Redacción después del primer debate. Sin embargo, para entender la norma constitucional se debe acudir al ordinal 210 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que señala en materia de reforma constitucional: "(…) 4. Rendido el dictamen por la comisión, éste* ***debe*** *ser objeto de dos debates, cada*

uno en día distinto, y para su aprobación requiere la votación de los dos tercios del total de la Asamblea. 5. Aprobado el dictamen sobre el proyecto de reforma, éste pasará a la Comisión de Redacción, a efecto de que ella prepare su redacción definitiva, bastando luego para su aprobación la mayoría absoluta de la Asamblea. (...)" (El énfasis es agregado). // Nótese que la norma es palmaria en señalar que el expediente debe ser objeto de dos debates para luego ser enviado a la Comisión de Redacción. Tal disposición es reflejo del numeral 124 constitucional, el cual indica que "...todo proyecto deberá ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto no consecutivo...". Recuérdese que, según el artículo 195 recién supra transcrito, "...se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de las leyes...", por lo que también debe acudirse al ordinal 124 para interpretar dicha disposición.// En el caso de marras, el iter legislativo descrito, evidencia que el proyecto fue remitido prematuramente a esa Comisión, toda vez que todavía no había sido sometido a un segundo debate. En ese tanto, la Sala determina la existencia de un vicio procedimental que debe ser subsanado, a efectos de respetar los trámites formales constitucionales. // A partir de esta sentencia se enfatiza tal elemento del procedimiento legislativo de reforma constitucional. Con el fin de velar por la seguridad jurídica, especialmente tratándose de la norma fundamental, se da ***efecto ex nunc*** *a esta determinación y se advierte a la Asamblea Legislativa sobre el cumplimiento de tal precepto en los procedimientos de reforma a la Constitución."*

La Sala Constitucional resuelve que resulta inconstitucional, por **vicio de procedimiento**, el acto de enviar el expediente No. 21382 a la Comisión Permanente Especial de Redacción sin haber sido sometido antes a dos debates**.**

4.- EN CUANTO A LA PUBLICACIÓN DE LA PROPOSICIÓN:

Debe considerarse que las dos publicaciones realizadas[2] al proyecto de Ley son del Dictamen afirmativo unánime. En cuanto a estas publicaciones la Sala no encuentra ningún vicio.

No obstante, es relevante señalar que en sesión plenaria ordinaria n.° 102 del 14 de noviembre de 2019, la Asamblea Legislativa aprobó **una moción de fondo**. Luego, la propuesta fue sometida a votación y aprobada en primer debate de la primera legislatura por unanimidad de 39 votos (folios 903-927 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382).

[2]"En el Alcance n.° 229 de La Gaceta digital n.° 199 del 21 de octubre de 2019 se publicó el dictamen afirmativo unánime del expediente n.° 21.382 (folio 830 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382). // En el Alcance n.° 242 de La Gaceta digital n.° 209 del 4 de noviembre de 2019 se publicó **nuevamente** el dictamen afirmativo unánime (folio 866 de la copia certificada del expediente legislativo n.° 21.382)."

La Sala señala que la publicación puede llevarse a cabo durante la primera legislatura, por lo que la Asamblea aún estaría a tiempo de publicarla. Por ello esta asesoría recomienda enviar a publicar el texto una vez que el mismo se apruebe en segundo debate de la primera legislatura.

5.- VOTOS SALVADOS:

No hay

6- NOTAS SEPARADAS:

Los Magistrados Castillo Víquez y la Magistrada Hernández López ponen nota en conjunto. El Magistrado Rueda Leal da razones adicionales.

7.- SOBRE LAS ACLARACIONES Y ADICIONES

El artículo 12 de la Ley de Jurisdicción Constitucional se refiere a las aclaraciones y adiciones de las resoluciones de la Sala Constitucional. También, el artículo 146 inciso 2.:

> *"2.- Si la Comisión tuviere dudas sobre los alcances de la opinión consultiva, podrá solicitar aclaración o adición a la Sala, de conformidad con el artículo 12 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Sin previo acuerdo de la Comisión, su Presidente podrá realizar dicho trámite, pero de ello deberá informarle a la mayor brevedad. En todo caso, la Comisión podrá dictaminar sin que la Sala Constitucional se haya pronunciado sobre la aclaración o adición solicitadas."*

La Presidenta de la Comisión Especial de Consultas de Constitucionalidad remitió a la Sala Constitucional mediante oficio NO. LGP-PAC-093-2020, una solitud de aclaración y adición sobre la resolución N°2019025241 de las 10 horas 30 minutos del 18 de diciembre de 2019.

Tal como lo señalan los artículos mencionados, la Comisión puede dictaminar sin que la Sala Constitucional se haya pronunciado sobre la aclaración o adición solicitadas.

8.- CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES DEL DEPARTAMENTO DE SERVICOS TECNICOS A LA COMISION DE CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD

Esta asesoría advierte que la Asamblea Legislativa delega en la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad la competencia para conocer y analizar los efectos de la resolución de la Sala Constitucional y además hacer las recomendaciones

necesarias para proponer modificaciones, supresiones y adiciones que resulten acordes con la opinión emitida por el Tribunal Constitucional.

Amén de esto, la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad no puede proponer modificaciones, supresiones y adiciones que se extiendan más allá de lo resuelto por el contralor de constitucionalidad.[3]

El vicio señalado por la Sala Constitucional constituye un vicio de procedimiento.

El Departamento de Servicios Técnicos hace la siguiente sugerencia a la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad, a fin de que ese órgano las valore.

Con base en la Resolución N° 2019-25241 del 18 de diciembre de 2019 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se recomienda:

- anular el acto legislativo que dispuso el envío del expediente N°21382 a la Comisión Permanente Especial de Redacción, porque la iniciativa aún no ha sido aprobada en su trámite de segundo debate, conforme lo señala el artículo 210 incisos 4) y 5) del Reglamento de la Asamblea.
- Enviar el expediente N°21382 al Plenario Legislativo, para que la reforma constitucional planteada sea objeto del trámite de segundo debate, en primera legislatura.
- Luego de la votación en segundo debate, continuar con el procedimiento establecido al efecto por el artículo 210 inciso 5) del Reglamento de la Asamblea Legislativa.
- Publicar el Proyecto de Reforma Constitucional antes de enviarlo al Poder Ejecutivo

Quedo a la disposición de atender cualquier aclaración o adición a este informe.

Elaborado por: GGR
/*LSCH//21-1-2020
C. Archivo//d//s

[3] Cfr. Departamento de Servicios Técnicos: CON-050-2011 J. En sentido similar CON-012-2011 J.