DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -161-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

APROBACIÓN DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

EXPEDIENTE Nº 21.452

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:
GUSTAVO RIVERA SIBAJA
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:
M°MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

31 DE JULIO DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO: 3

II.- ANÁLISIS DE FONDO 3

APROBACIÓN DE CONVENIOS NO ES POTESTAD LEGISLATIVA ORDINARIA 3
ESTE MISMO CONVENIO FUE ARCHIVADO EN EL PLENARIO LEGISLATIVO 4
TRATADO CONSTITUTIVO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL 5
AUSENCIA DE PROBLEMAS JURÍDICOS EN GENERAL 5
CUESTIONES DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD 6

III.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 8

Votación 8
Delegación 8
Consultas Preceptivas 8
Consultas Facultativas 8

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -161-2019

INFORME JURÍDICO

APROBACIÓN DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

EXPEDIENTE Nº 21.452

I.- RESUMEN DEL PROYECTO:

El Poder Ejecutivo presenta para la aprobación de la Asamblea Legislativa el Tratado Constitutivo de la Organización Internacional denominada "*Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos*", el cual fue suscrito en Madrid, España el 07 de octubre de 1992.

Esta Organización Internacional como sujeto de derecho internacional público está destinada al "*estudio y la promoción de formas de cooperación jurídica entre los Estados miembros*".[1]

El Convenio en 13 artículos define su constitución (países miembros que pueden conformarla, todos los Iberoamericanos), concediéndole personalidad jurídica internacional, su sede (Madrid), declara sus fines, el principio básico de no injerencia en asuntos internos de otros Estados, sus idiomas oficiales, y su institucionalidad: la Conferencia de las Partes, una Comisión Delegada que hace las veces de órgano Directivo y la Secretaría General Permanente, remite a Acuerdos específicos para la concesión de privilegios e inmunidades en los países que ejerza sus funciones, y dispone que su financiación sea definida por la Secretaría y aprobada por la Conferencia de las Partes. El Tratado cierra con las típicas disposiciones del derecho de los Tratados.

II.- ANÁLISIS DE FONDO

Aprobación de Convenios no es potestad legislativa ordinaria

La aprobación de Convenios o Tratados internacionales no es potestad legislativa ordinaria, sino una especial de control político que la Constitución Política establece en el artículo 121 inciso 4. De conformidad con lo anterior, corresponde

[1] Véase el portal electrónico de la Organización en: https://comjib.org/ (visitada el 10 de julio 2019)

a la Asamblea Legislativa únicamente “aprobar o improbar” el convenio sometido a su consideración, sin que sea válido introducir reformas o modificaciones al texto negociado.

Este mismo Convenio fue archivado en el Plenario Legislativo

Este mismo Convenio ya ha sido presentado a la corriente legislativa en dos ocasiones anteriores, sin que en ningún caso haya prosperado su aprobación, siendo significativo el caso de la segunda vez donde incluso recibió aprobación en Primer Debate, pero la Sala Constitucional declaró nulo su trámite por vencimiento del plazo cuatrienal.

Esta situación de dos intentos fallidos previos para aprobar este Convenio creemos que resulta significativo sobre el grado de interés que genera o sobre su importancia relativa.

La primera vez que se presentó a la corriente legislativa fue el 05 de julio de 1999, bajo el expediente legislativo N° 13.652, y fue archivado por vencimiento del plazo cuatrienal el 10 de noviembre de 2003, sin siquiera llegar a ser dictaminado.

En esa oportunidad este Departamento de Servicios Técnicos elaboró el Informe Jurídico ST – 098 -07 -2000, fechado febrero del año 2000.

La segunda vez que el Poder Ejecutivo presentó a la corriente legislativa la aprobación de este Convenio fue el 25 de setiembre de 2012, bajo el Expediente legislativo N° 18.589.

En esta nueva ocasión, retomando el Informe anterior, el Departamento emitió el Oficio ST-070-2013 J, que es el Informe Jurídico a dicho expediente, y el cual transcribiremos en lo que interesa en el apartado de análisis por el fondo.

En esa oportunidad recibió Dictamen Afirmativo de Mayoría en la Comisión Permanente Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior el día 11 de setiembre de 2014. Destacamos que en ese momento al Artículo Único de aprobación del Convenio, los diputados y diputadas integrantes de la Comisión le agregaron nuevos artículos como cláusulas interpretativas a la ley de aprobación del proyecto.

El proyecto llegó a ser votado en Primer Debate el 11 de junio de 2018, y conforme lo exige la Ley de la Jurisdicción Constitucional, fue enviado a la Sala Constitucional para consulta preceptiva de constitucionalidad.

La Sala Constitucional conoció y resolvió dicha consulta preceptiva, mediante el Voto N° 11658 – 2018 de las 9:15 horas del 18 de julio de 2018. En lo que interesa, la Sala resolvió lo siguiente:

> *"… **Por tanto:** Se evacua esta consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad, en el sentido que el trámite del proyecto de ley denominado "Aprobación del Tratado Constitutivo de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos", expediente No. 18.589, **contiene un vicio esencial en el procedimiento legislativo, al haber vencido el plazo cuatrienal** establecido en el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa sin que se haya prorrogado dicho plazo oportunamente."*

Habiendo declarado un vicio de procedimiento, y por ende con efecto vinculante, la Asamblea Legislativa procedió al archivo del Expediente N° 18.589, el 18 de octubre de 2018, luego de que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad resolviera que el vicio advertido por la Sala Constitucional era insalvable.

Tenemos entonces que este Convenio ya había sido dictaminado en Comisión, e incluso aprobado en Plenario Legislativo en Primer Debate bajo el Expediente N° 18.589, pero por un vicio de procedimiento se archivó, y ahora se presenta a la corriente legislativa por tercera vez.

Tratado constitutivo de una Organización Internacional

La Constitución de nuevos sujetos de derecho internacional, por Acuerdo de los sujetos primarios del derecho internacional que son los Estados, es una práctica común típica del derecho internacional.

En este punto, y a los efectos del correspondiente análisis de constitucionalidad y la conformidad con nuestro ordenamiento jurídico constitucional, lo único que hay que corroborar es que no se está creando una "Organización Supranacional", esto es, que no se le están concediendo a la Organización competencias que subordinarían al Estado o a la soberanía nacional al mandato de aquella.

No es este el caso; sino que lo que se está creando es una Organización destinada a la cooperación internacional jurídica, que como es propio de esta materia más bien su naturaleza jurídica es de derecho blando, y que expresamente enuncia el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados (artículo 4°).

Ausencia de problemas jurídicos en general

De este modo, y tal como se ha mencionado en los dos anteriores Informes jurídicos que este Departamento ha rendido en las dos anteriores ocasiones en que este Convenio ha sido presentado a aprobación de la Asamblea Legislativa:

> *"(…) la iniciativa bajo estudio no presenta en nuestro criterio roces constitucionales y su contenido de manera general, no contravienen los*

principios del derecho internacional, lo que la aprobación obedece a razones de oportunidad y conveniencia a decidir por los señores y señoras diputados."[2]

Posición que también externó la Procuraduría General de la República, según se hace constar en el Informe citado:

(…) el Proyecto fue consultado a la Procuraduría General de la Republica, la cual rindió Opinión Jurídica[3]*, concluyendo que "(…) en términos generales, el Tratado no presenta problemas de constitucionalidad ni otros afines."*

Cuestiones de conveniencia y oportunidad

La Organización ya entró en vigor desde el 1° de setiembre de 1998, y en la actualidad cuenta con 12 ratificaciones de los 21 países firmantes del Convenio.

Dado que las potestades de la Organización en realidad son de derecho blando (definir políticas de cooperación, o emitir recomendaciones a las Partes, o proponer la adopción de Tratado que en todo caso deben ser aprobados uno a uno en cada caso), la única y principal obligación que asumiría el país en caso de aprobar este Tratado y su ingreso a la Organización internacional, serían las de carácter financiero:

Sobre este aspecto reiteramos la observación realizada por este Departamento en anteriores informes:

"Sobre las Obligaciones Financieras.
Las obligaciones financieras de los Miembros de la COMJIB, están contempladas en el Artículo 11 "Financiación" el cual reza: "1. El Presupuesto de la Conferencia será financiado mediante contribuciones de los Estados parte, según reglas de reparto establecidas por la Conferencia, atendiendo al nivel de desarrollo económico de cada uno de ellos. 2. El presupuesto tendrá carácter trienal y será elaborado por la Secretaría General. La Conferencia aprueba el presupuesto así como su ejecución."

En este sentido, en caso de que se llegue a aprobar este Acuerdo es muy importante que las señoras y señores diputados tengan en consideración, que se estaría frente a un eventual compromiso financiero que asumiría nuestro país, aun cuando ello no constituye ningún vicio de constitucionalidad tal como se deduce del voto consultivo siguiente: [4]

[2] Informe Jurídico al Expediente 18.589, oficio ST-070-2013J, elaborado por la Lic. Paula Arguedas.
[3] Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica: **OJ-020-2000** de 3 de marzo del 2000.

[4] **Voto Nº 4527-2000** de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

> *"(…) IX.- Sobre las obligaciones pecuniarias que el Estado adquiere. (…) el Convenio cuya aprobación se consulta, dispone que los gastos propios de cada delegación serán asumidos por el Estado respectivo. Asimismo, determina que cada miembro deberá pagar una contribución destinada a financiar los gastos de la Organización, de conformidad con una tabla progresiva elaborada por ésta. Al respecto, debe decirse que el establecimiento de las anteriores erogaciones es perfectamente válido a la luz del Derecho de la Constitución, ya que es el tratado un mecanismo idóneo para la adquisición de tales deberes. No obstante, es importante aclarar que la aprobación de este Convenio no exime al Estado costarricense de su deber de autorizar los gastos que su participación en la Organización (…) conlleva, a través de la respectiva Ley de Presupuesto, según dispone el artículo 176 de la Constitución Política. En síntesis, en cuanto a este punto no se descubre ningún vicio de inconstitucionalidad."*

Con los datos obtenidos en el apartado de "transparencia" del portal electrónico de la Organización[5], se reporta un presupuesto total para el 2019 cercano a los € 400.000, y para dar una idea, otros países centroamericanos han asumido una colaboración o cuota que ronda los €. 6.000 trimestrales, que representa entonces una suma cercana a los € 25.000 anuales, al tipo de cambio unos 16.6 millones de colones anuales.[6]

Solo a título informativo, vemos que el Ministerio de Justicia ya destina una partida considerable para financiar su participación en el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención y Tratamiento del Delito ILANUD, que es un organismo internacional destinado a estos temas de cooperación y elaboración de las mejores políticas públicas en esta materia.[7]

Concluimos entonces reiterando la sugerencia de que en este punto, y de previo a la aprobación el Convenio, se eleve consulta al Poder Ejecutivo para que se refiera a los montos estimados que esta obligación financiera podría significar para el país.

Omitimos a continuación el análisis del articulado, por ser este muy sencillo y no merecer ningún comentario adicional.

---

[5] https://comjib.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-de-ejecucion-presupuestaria-2T-2019.pdf (visitada el 10 de julio de 2019)

[6] Utilizando el tipo de cambio (666,66 colones por euro) reportado por el Banco Nacional de Costa Rica, la institución financiera más grande del país al 10 de julio 2019. Véase indicadores en: https://www.bncr.fi.cr/Indicadores/Paginas/TipodeCambio.aspx .

[7] Según la Ley de Presupuesto aprobada para el 2019, el Ministerio de Justicia en la Partida (60701) de transferencias a organismos internacionales, destinada un poco más de 400 millones de colones anuales a atender la cuota de su participación en el ILANUD.

III.- 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.

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.
No tiene más consultas obligatorias.

Consultas Facultativas

Se recomienda consultarlo con:

- Ministerio de Justicia y Paz y con el Ministerio de Hacienda en cuanto a las obligaciones financieras a asumir.

Elaborado por: grs
/*lsch// 31-7-2019
c. archivo