

Exp: 20-21813-0007-CO

S.O/100721/AM11:26:48

Res: 2021-009111

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

San José a las trece horas y quince minutos del cinco de mayo de dos mil veintiuno.

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por las diputadas y los diputados **JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA, CARMEN CHAN MORA, PAOLA VEGA RODRÍGUEZ, WALTER MUÑOZ CÉSPEDES, PATRICIA VILLEGAS ÁLVAREZ, SHIRLEY DÍAZ MEJÍA, HARLLAN HOEPELMAN PÁEZ, MAROLIN AZOFEIFA TREJOS, IGNACIO ALPÍZAR CASTRO, NIDIA CÉSPEDES CISNEROS y MARÍA VITA MONGE GRANADOS** referente al proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo n.º21.663, denominado "*Ley para el Patrocinio del Deporte Nacional*", aprobado en primer debate en la sesión ordinaria del 19 de noviembre de 2020.

**RESULTANDO:**

- 1.- La consulta se recibió en la Secretaría de la Sala a las 14:55 hrs. de 26 de noviembre de 2020. Mediante resolución de la Presidencia de la Sala de las 10:09 hrs. de 27 de noviembre de 2020 se dio traslado de la consulta facultativa. Las copias certificadas del expediente legislativo n.º21.663 se tuvieron por recibidas en la Sala mediante resolución de las 07:47 hrs. de **03 de diciembre de 2020**. En el mismo proveído el expediente fue turnado al Despacho de la Magistrada Anamari Garro Vargas.
- 2.- Mediante oficio n.ºPSC-0218-2020 de 26 de noviembre de 2020, se puso en conocimiento de la Asamblea Legislativa que ingresó a la Secretaría de esta Sala la consulta facultativa de constitucionalidad n.º20-21813-0007-CO,



referida al expediente legislativo n.º 21.663 sobre el proyecto de "*Ley para el Patrocinio del Deporte Nacional*". Se les informó, además, que la consulta estaba en estudio de admisibilidad.

3.- Afirman los consultantes, **a manera de introducción**, lo siguiente: Que el referido proyecto prevé la reforma del art. 12 de la Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, ley n.º 9047, con la finalidad de eliminar la actual prohibición para el uso de bebidas alcohólicas en el patrocinio del deporte. Este patrocinio podrá ser utilizado por las marcas o nombres de bebidas con contenido alcohólico, en publicidad relacionada con el deporte, así como en vallas publicitarias en los estadios y gimnasios, rotulación de uniformes, medios de transporte utilizados para competencias y artículos deportivos de todo equipo, asociación, federación, comité olímpico, liga deportiva o comité cantonal de deportes.

**Consultas por el fondo.** En relación con el fondo del proyecto, se señalan los siguientes vicios:

**Primero. Posible violación del derecho fundamental a la salud, vulneración del principio constitucional de protección del interés superior de las personas menores, falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida y violación del principio de progresividad de los derechos fundamentales.** La iniciativa de ley consultada pretende habilitar el patrocinio del deporte con bebidas alcohólicas, con la única limitación a la utilización de marcas o nombres de bebidas con contenido alcohólico en uniformes deportivos de ligas menores. Consultan si el proyecto de ley en cuestión podría vulnerar el derecho a la salud integral de las personas menores de edad, así como una violación a los principios convencionales y constitucionales para la protección del interés superior de las personas menores de edad. Señalan

que existen numerosos estudios nacionales e internacionales sobre el consumo y publicidad del alcohol que indican que esta última tiene efectos directos sobre el consumo temprano del alcohol, así como mayor efectividad para impulsar a la juventud a consumir este tipo de drogas. Refieren que, por oficio n.ºDG-0547-06-2020 de 18 de junio de 2020, el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) emitió criterio institucional sobre el proyecto de ley consultado e indicó su oposición a la iniciativa debido al impacto en la baja percepción de riesgo sobre el consumo de alcohol, sobre todo en las personas menores de edad que se verían expuestas a más publicidad de este tipo. Manifiestan que estudios realizados por el IAFA muestran, a partir de 2018, una tendencia de consumo más temprano de la sustancia, con un promedio de inicio en el consumo de alcohol de 12,7 años. Indican que estos resultados visualizan que el consumo de bebidas alcohólicas en Costa Rica se caracteriza por tener un alto involucramiento con patrones culturales propios del diario vivir. En el mismo sentido señalan que, mediante oficio n.ºMS-DM-JM-150-2020 de 8 de enero de 2020, el Ministerio de Salud concluyó que —basado en evidencia científica, psicológica y social— no se debe permitir la publicidad de bebidas con contenido alcohólico en eventos deportivos. Aseveran que no es posible controlar quiénes son los sujetos que observan la publicidad una vez liberada. Sostienen que en Costa Rica el consumo de bebidas alcohólicas obedece a una diversidad de factores culturales, económicos y políticos, donde la publicidad indiscriminada afecta las motivaciones de inicio temprano en el consumo de las poblaciones menores de edad. Consideran necesario mantener y mejorar las regulaciones actuales que impidan la exposición de las personas menores de edad a cualquier tipo de estímulo reforzador del consumo antes de la mayoría de edad. Afirman que, de

conformidad con el derecho a una salud integral *“es responsabilidad del Estado, limitar estos mensajes publicitarios que estimulan la baja percepción de riesgo y desinhiben la conciencia de autocontrol frente a los potenciales daños de las sustancias psicoactivas legales”*. Agregan que, sobre la repercusión dañina que el proyecto de ley 21.663 podría tener en las personas jóvenes, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), mediante oficio n.ºCRI-PWR-63.00249115-20 de 07 de julio de 2020, manifestó al Presidente de la Asamblea Legislativa su preocupación ante un actuar *“en contra de toda la evidencia científica disponible internacionalmente y a los referidos mandatos acordados por el país a nivel internacional (...) Incluso, para cumplir a cabalidad con el deber de los Estados de salvaguardar le interés superior de los niños y adolescentes estos tienen el derecho de ser protegidos de la exposición a productos nocivos a la salud, como el alcohol, en todas las formas de exposición, igualmente ante la publicidad, patrocinios y promociones”*.

Dicen que, en el mismo sentido, mediante oficio n.ºDH-CV-0821-2020 de 21 de setiembre de 2020, el Director *a.i* del Área de Calidad de Vida de la Defensoría de los Habitantes manifestó su oposición y preocupación por la eventual aprobación del expediente 21.663. Reiteran que existe una relación directa entre el patrocinio del alcohol en el deporte y su consumo, pero además queda demostrada *“una fuerte asociación entre la publicidad de bebidas alcohólicas y el inicio de su consumo y su progresividad”*. Aducen que también se pueden encontrar estudios internacionales sobre el impacto negativo en la niñez y la juventud, incluso como precipitante de violencia intrafamiliar y otros problemas como violencia sexual, peleas y muertes. Detallan varios estudios sobre el funcionamiento del *marketing* de bebidas



alcohólicas con eventos culturales y la problemática que genera, como lealtad y conexión con la marca, generando una relación incluso emocional entre esta y sus consumidores. Indican que, por todo lo anterior, el eliminar la prohibición de este tipo de patrocinio afecta directamente la salud y los patrones culturales de consumo de alcohol de las personas menores de edad, lo que implica necesariamente una violación a las obligaciones constitucionales (derecho a la salud) y convencionales del país, esto por interponer los intereses económicos y comerciales de las empresas productoras de bebidas alcohólicas sobre la salud integral de la población. Expresan que, ante los resultados de los estudios que demuestran la especial afectación a las personas menores de edad, es indiscutible que no se resguarda el interés superior de la persona menor, sino el interés superior de un sector de la economía. Señalan como agravante que en el proyecto consultado no consta en ninguna parte del expediente legislativo que las diputadas y los diputados hayan tomado en cuenta en su discusión la afectación sobre las personas menores de edad, lo que lleva como consecuencia que se esté legislando en contra de todos los criterios técnicos, científicos y de las advertencias realizadas por los organismos competentes en la materia. Aunado a lo anterior, el proyecto no contempla una sola medida de compensación o restricción sobre la publicidad que se está habilitando. Aseguran que la prohibición de patrocinio en uniformes de ligas menores no es significativa en relación con el resto de publicidad que sí se permite, situación que consideran desproporcionada. Añaden que en el expediente no existe valoración alguna sobre las medidas para compensar el daño que se dará sobre la salud de las personas menores de edad, pese a que los criterios únicos y preponderantes demuestran una amplia afectación a la juventud, lo cual implica una violación del principio de

razonabilidad y no regresión de los derechos fundamentales. Consideran evidente la intención de favorecer un sector de la economía por sobre la salud de las personas. Sin embargo, alegan que se debe tener presente que no se puede retroceder en las garantías que pesan sobre los derechos fundamentales y los derechos humanos. Expresan que anteriormente esta Sala ha privilegiado el derecho a la salud sobre el libre comercio y la libre competencia, esto cuando en el voto n.º1997-6469 analizó la limitación establecida actualmente en el art. 12 de la "*Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico*" que el presente proyecto de ley quiere reformar.

**Segundo. Violación del principio de convencionalidad.** Argumentan que nuestro país se ha comprometido internacionalmente a garantizar el disfrute del más alto nivel posible de salud y efectividad del derecho, previniendo y tratando enfermedades de cualquier índole, situación que se estaría incumpliendo si se aprueban medidas legislativas que fomenten el consumo del alcohol. Al respecto del control de convencionalidad citan el voto n.º2013-4491. Asimismo, se refieren a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (art. 25), último que obliga al Estado costarricense a tomar medidas de prevención contra el alcoholismo, no a promoverlo como supone el proyecto de ley consultado. Afirman que, de aprobarse el proyecto de ley, Costa Rica estaría incumpliendo sus obligaciones convencionales, desprotegiendo a la niñez y juventud del país, mediante la priorización de un sector de la economía y en contra de todos los criterios científicos reconocidos internacionalmente.

**Tercero. Violación del principio de reserva legal tributaria.** En este sentido, según el art. 121 inciso 13 constitucional, el legislador tiene la

obligación de incluir de forma clara y precisa al menos los elementos esenciales del tributo en la ley, sean estos: el sujeto pasivo, la base imponible, el hecho generador y el porcentaje del gravamen; de lo contrario, se deja en manos de las administraciones tributarias la potestad de completar las normas. En el caso concreto, consideran violado el principio de reserva legal tributaria. Sobre este particular, exponen que en el inciso b) del art. 2 del proyecto se crea el hecho generador de un impuesto al indicar: *“un impuesto que recaerá sobre los recursos pagados por contratos de servicios de publicidad, propaganda o patrocinio en actividades, eventos, artículos deportivos de las personas físicas o jurídicas que produzcan, comercialicen o distribuyan bebidas con contenido alcohólico”*, es decir, el hecho generador es el pago por publicidad en eventos deportivos por parte de comerciantes de bebidas alcohólicas. Sin embargo, posteriormente cuando se establece el porcentaje del gravamen sobre la base imponible, se indica: *“Se establece un impuesto de un seis por ciento (6%) sobre los ingresos derivados de las actividades y eventos deportivos, artículos e implementos deportivos, de cualquier naturaleza, donde se brinde propaganda, publicidad y patrocinio de marcas (...) de bebidas con contenido alcohólico (...) estarán gravadas con este impuesto”*. Destacan que existe un problema de aplicación de la ley tributaria, debido a que la base gravable parecieran ser los ingresos derivados de las actividades deportivas que se están patrocinando, así como los artículos de venta sobre los cuales recae el patrocinio, y eso es completamente distinto al hecho generador, que se refiere expresamente a que recae sobre los contratos de patrocinio; de ahí que consideran que el impuesto será de imposible aplicación por falta de armonía entre el hecho generador y la base imponible. El impuesto creado por la iniciativa de ley es de imposible aplicación, porque

no queda claro si lo que se decide gravar son los contratos de publicidad o si lo son los ingresos generados por la actividad deportiva patrocinada. Consideran que es evidente que no existe claridad para el contribuyente en los elementos que se refieren a la base imponible y al hecho generador, lo que implicará que la Administración Tributaria sustituya a la Asamblea Legislativa para poder cobrar de forma efectiva el impuesto.

**Consultas de procedimiento.** En relación con la forma en que se votó el proyecto, se señalan los siguientes vicios:

**Primero. Violación de los principios de publicidad y transparencia, participación ciudadana y del principio democrático.** En lo que respecta al trámite legislativo, arguyen violados los principios de publicidad y transparencia, participación ciudadana y el principio democrático. Mencionan que el 19 de noviembre de 2020, durante el conocimiento del expediente en la sesión plenaria, se presentó una moción de dispensa de trámites, que fue aprobada. Catorce minutos después se presentó una moción de texto sustitutivo que igualmente fue aprobada. Afirman que el plenario se aprovechó de la dispensa de trámites regulada en el art. 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL), con la única finalidad de que el plenario se constituyera en comisión general, para presentar una moción de texto sustitutivo por sorpresa, pese a que el proyecto de ley ya tenía un dictamen emitido desde el 29 de julio de 2020 por la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos de Gobierno y Administración, por lo que en su opinión no debía aplicar el instituto parlamentario de la dispensa de trámites. Aducen que esto provocó que se conociera de inmediato el proyecto de ley, afectando el principio de publicidad y transparencia, debido a que ni el pueblo costarricense ni los diputados y las diputadas no firmantes de la moción de



texto sustitutivo tenían conocimiento de la existencia y contenido de dicha moción. A pesar de lo anterior, el presidente en ejercicio ni siquiera preguntó al diputado Villalta sobre su intención de presentar mociones de fondo que le habían sido rechazadas en comisión. Tampoco comunicó al resto del plenario y la ciudadanía la existencia de una voluntad manifiesta de una fracción minoritaria con representación unipersonal de presentar mociones, y así, aprovechándose de una ausencia momentánea, procedieron apresuradamente, motivo por el cual consideran violado el derecho participación y respeto de los derechos de las minorías que exige el principio democrático.

**Segundo. Vicio esencial en el procedimiento por falta de consultas obligatorias.** Finalmente, enfatizan que el art. 2 del proyecto de ley dispone que el 1% de los recursos provenientes del impuesto creado, irá destinado al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) para *“la elaboración y ejecución de acciones destinadas a prevenir la violencia intrafamiliar (sic) para el diseño de estas acciones el ICODER deberá coordinar con el INAMU, el PANI y el CONAPAM”*. Señalan que, de conformidad con lo anterior, el proyecto obliga a dos instituciones autónomas como el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) a cumplir parte de sus competencias esenciales con el ICODER, una institución semi autónoma que no tiene en su ley de creación competencias relacionadas con la elaboración y ejecución de políticas para prevenir la violencia intrafamiliar. Estiman que tal disposición obligaba a la Asamblea Legislativa a realizar una consulta obligatoria a estas instituciones, con la finalidad de escuchar sobre las posibles afectaciones o limitaciones que tendrán en la ejecución de las políticas públicas que por ley se les encomendó. Aclaran que no discuten el destino específico allí establecido, porque

entienden que la creación del impuesto y su correspondiente destino son parte de criterios de oportunidad y conveniencia de las diputadas y los diputados, sino que lo aquí se cuestiona es la falta de consulta institucional al afectar las competencias esenciales de dos instituciones autónomas, debido a que obliga al ICODER a ejecutar políticas públicas que legalmente no le corresponden y sí al PANI y al INAMU. Alegan que, si bien la Sala ha establecido que las consultas obligatorias pueden realizarse hasta antes de la votación en segundo debate, es claro que no existe intención de realizarlas, pues, en un principio, se había señalado la discusión en segundo debate para el 26 de noviembre de 2020, sin aprobar mociones de consulta, ni ser ordenadas por la Presidencia, lo que habría suspendido su discusión durante ocho días hábiles.

4.- Mediante memorial recibido en la Secretaría de la Sala a las 10:48 hrs. de 9 de diciembre de 2020, el diputado consultante José María Villalta Florez-Estrada presentó copia del oficio n.º REP-CTR-2020-0607, recibido en su Despacho en fecha 2 de diciembre y suscrito por la señora Patricia Portela de Souza, representante de UNICEF Costa Rica, a efecto de tomar en cuenta criterios técnicos sobre los efectos del patrocinio del deporte con bebidas alcohólicas. En dicho documento se afirma lo siguiente:

*"Si bien es cierto, es importante contar con recursos para financiar las actividades deportivas de alto rendimiento, se considera riesgoso, que como medio para la generación de ingresos, se expongan a niñas, niños y adolescentes a nueva propaganda que haga ver el consumo del alcohol como una actividad recomendable."*

*"La exposición masiva de los mensajes, tanto en el contexto de las actividades deportivas, como en cualquier otro contexto, de mediano y largo plazo, podría tener un efecto en los comportamientos de las personas en donde claramente lo que se busca es incrementar las ventas y los rendimientos de las empresas que lo comercializan"*

5.- Mediante resolución de las 13:47 hrs. de **22 de diciembre de 2020** se solicitó, como prueba para mejor resolver, a la Secretaría del Directorio de la

Asamblea Legislativa, lo siguiente: “1. *¿Qué trámite se le dio en la Secretaría o en la Presidencia del Directorio a la manifestación de voluntad realizada por el diputado consultante José María Villalta Florez-Estrada, mediante escrito con sello de recibido de las 2:09 p.m. del 19 de noviembre de 2020 y dirigido al expediente legislativo n.º21.663, en el que señaló que reiteraría mociones -según los términos del artículo 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa- en relación con el expediente legislativo en discusión?* 2. *¿Se presentaron o no en la Secretaría de la Asamblea Legislativa las mociones de reiteración anunciadas por el mencionado legislador consultante? Si la respuesta es afirmativa, a) ¿cuál fue el trámite que se le dio? y b) ¿cuál es el trámite usual que se da en estos casos?* 3. *¿Hay un video o audio de la sesión del Plenario Legislativo del 19 de noviembre de 2020? De ser así, se solicita que los aporten al expediente e indiquen en qué momento inicia la discusión del expediente legislativo n.º21.663.* 4. *De manera posterior a la votación en primer debate, ¿se programó alguna consulta institucional relacionada con el proyecto de ley en cuestión?* 5. *¿Para qué fecha estaba programada la votación en segundo debate del proyecto de ley en cuestión?*”.

6.- En memorial ingresado en el escritorio virtual en fecha **15 de enero de 2021**, contesta la audiencia conferida el señor **Édel Reales Noboa** en su condición de **director a.i. de la Secretaría de la Asamblea Legislativa**. Manifiesta que con el fin de atender la solicitud de información remitida a ese departamento y que esta pueda ser comprendida de manera integral respecto al procedimiento seguido por la Asamblea Legislativa para conocer y votar en primer debate el expediente legislativo n.º21.663, Ley para el Patrocinio del Deporte Nacional, se considera de vital importancia emitir una serie de precisiones y aclaraciones. Explica lo siguiente: El expediente legislativo



n.º21.663 fue presentado a la corriente legislativa el pasado 22 de octubre del año 2019 y asignado a la Comisión Permanente Especial de Ciencia y Tecnología. A tenor del art. 121 del RAL, la iniciativa fue publicada en el Alcance n.º244, Gaceta n.º210, del 5 de noviembre de 2019. Mediante el oficio n.ºEMC-OFI-454-2019 de 20 de noviembre de 2019, suscrito por el diputado Masís Castro, proponente del proyecto de ley, se solicitó el traslado del expediente de la Comisión Permanente Especial del Ciencia y Tecnología a la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, para continuar el trámite de comisión y rendir el dictamen ante el Plenario Legislativo; todo lo anterior con las firmas del diputado Jiménez Zúñiga (en calidad de presidente de la Comisión Permanente Especial de Ciencia y Tecnología), del diputado Gourzong Cerdas (en calidad de presidente de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración) y con el visto bueno del diputado Benavides Jiménez (en calidad de Presidente de la Asamblea Legislativa), conforme se muestra en el folio 32. Según lo anteriormente indicado, la iniciativa fue dictaminada por la Comisión Permanente de Gobierno y Administración en sesión ordinaria n.º6 del 29 de julio de 2020 (folios 345 a 358 del expediente legislativo). El proyecto de ley inició la discusión en el trámite de primer debate en la sesión extraordinaria n.º58, celebrada el 28 de setiembre de 2020 (folio 398 del expediente legislativo y la página 103 del acta del Plenario). En consonancia con el proceso ordinario de la formación de ley, las diputadas y los diputados tienen la posibilidad de ejercer el derecho de enmienda sobre los textos legislativos en dos ocasiones, bajo los alcances del art. 137 del RAL: la primera vez ocurrió en la sesión extraordinaria n.º58 celebrada el 28 de setiembre de 2020, cuando las diputadas y los diputados presentaron veinte mociones de fondo, y la segunda vez es cuando se modificó el texto conforme

a las disposiciones del artículo reglamentario, en la sesión ordinaria n.º7, celebrada el 5 de noviembre de 2020, en la cual las diputadas y los diputados presentaron cuarenta y siete mociones de fondo. Una vez concluido este proceso, el Reglamento de la Asamblea Legislativa concede a las diputadas y los diputados una nueva posibilidad de enmienda de los textos en discusión en el Plenario Legislativo, conforme a las disposiciones del art. 138 del RAL, numeral 1º. Sobre el plazo de presentación de estas mociones la norma dispone:

*“1. Las mociones de reiteración serán de recibo a partir del anuncio del último informe de mociones tramitadas de conformidad con el artículo 137 y durante el siguiente día hábil. Todas las mociones que se presenten después serán inadmisibles”.*

Conforme lo establece la norma, el Presidente la Asamblea Legislativa, una vez que anuncia el recibo formal del último informe de mociones, indica la apertura del periodo para la presentación de mociones de reiteración, cuyo plazo vence el día hábil siguiente a la fecha del anuncio y, como práctica usual de previo al inicio de las sesiones del Plenario Legislativo, los asesores presentan ante el Departamento Secretaría del Directorio una nota en la cual manifiestan que la diputada o el diputado presentará mociones de reiteración, con lo que se logra una mayor agilidad y transparencia del proceso legislativo. Ante la pregunta 1 (*¿Qué trámite se le dio en la Secretaría o en la Presidencia del Directorio a la manifestación de voluntad realizada por el diputado consultante José María Villalta Florez-Estrada, mediante escrito con sello de recibido de las 2:09 p.m. del 19 de noviembre de 2020 y dirigido al expediente legislativo n.º21.663, en el que señaló que reiteraría mociones –según los términos del artículo 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa– en relación con el expediente legislativo en discusión?*) contesta lo siguiente: Las mociones de reiteración se tramitan conforme a las disposiciones del art. 138

del RAL. En este sentido, las diputadas y los diputados tienen el derecho de presentar las mociones de reiteración a partir del anuncio que realiza la mesa del Directorio que se ha recibido el último informe de mociones de fondo vía art. 137 del RAL, y así lo confirma el expediente legislativo de marras (folio 645, página n.º76 del acta n.º13 del 19 de noviembre de 2019), con un plazo de este derecho que vencería el día hábil siguiente. Con base en lo anterior y en la costumbre parlamentaria sobre el trámite de mociones de reiteración, el diputado Villalta Flórez-Estrada, previo a iniciar la sesión del Plenario, a las 2:09 p.m., presentó ante la Secretaría del Directorio un documento en el cual manifestó *“que reiterará mociones en los términos del artículo 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa sobre el expediente en discusión”* (folio 715 del expediente legislativo). Ante el procedimiento ordinario comentado, una vez anunciada la recepción del último informe de mociones, la Presidencia de la Asamblea Legislativa emitió una resolución de procedimiento, en los siguientes términos:

*“Quisiera comunicar que de conformidad con el artículo 138 del Reglamento, las señoras y señores diputados podrán presentar mociones de reiteración, a partir de este momento y hasta el día de mañana viernes 20 de noviembre del 2020, por ser el siguiente día hábil. Las mociones deben ser presentadas en la Secretaría del Directorio, oficina que se encuentra en el piso S-400 (contiguo a los ascensores de dicho piso) y que estará abierta en el horario habitual para presentación de mociones, a saber, de las nueve horas hasta las doce horas”.*

No obstante la anterior resolución, el Plenario Legislativo, mediante moción de orden aprobada por treinta y ocho votos (mayoría calificada), acordó, de conformidad con los alcances del art. 177 del RAL, dispensar de trámites el proyecto de ley, tomar como base de discusión el último texto actualizado y, de este modo, pasar del procedimiento ordinario a un procedimiento extraordinario de formación de ley. Este cambio implicó para las diputadas y los diputados lo siguiente:



a) Tener como texto base de discusión el último texto actualizado, es decir, el texto del proyecto de ley que fue dictaminado por la comisión legislativa, más las mociones de fondo aprobadas de conformidad con el art. 137 del RAL. El texto se encuentra a disposición de las diputadas y los diputados y toda la ciudadanía, en el Portal Legislativo, como se muestra en la imagen que adjuntaron al informe y el enlace que se puede consultar.

b) La apertura de un nuevo espacio para la presentación de mociones de fondo que no se encuentra sujeta o limitada en su número o contenido; por lo cual, la diputada o el diputado puede presentar nuevas mociones de fondo, con distintos argumentos, o reiterar lo antes visto.

c) En este procedimiento extraordinario no existe un plazo para la presentación de mociones de fondo, por lo cual, según el art. 129 del RAL y la costumbre parlamentaria, se entiende precluida esta etapa procesal con la votación en primer debate del proyecto de ley en discusión.

d) Las mociones de fondo que se presenten al amparo del art. 177 del RAL son conocidas por el Plenario; es decir, son resueltas de forma directa por este máximo órgano y no son delegadas a ninguna comisión legislativa.

e) Para el conocimiento de estas mociones de fondo, cada diputada y diputado puede hacer uso de la palabra hasta por 15 minutos. Es decir, los 57 legisladores y legisladoras tienen la atribución de hablar por la moción de fondo, sin importar si es a favor o en contra.

Todo esto conlleva una ampliación del derecho de enmienda de las diputadas y los diputados, dado que con las mociones de reiteración los legisladores se encuentran limitados en los siguientes aspectos:

- a) En el contenido: Solo pueden reiterar mociones de fondo que fueran desechadas en comisión. Es decir, bajo este procedimiento no se pueden presentar nuevas mociones de fondo.
- b) Los legisladores pueden plantear la modificación: Las mociones de reiteración solo pueden ser presentadas por quienes suscribieron la moción de fondo rechazada: quienes no la firmaron no pueden solicitar su conocimiento al Plenario.
- c) Uso de la palabra en el Plenario: Las mociones de reiteración son mociones de orden; por tal motivo, el único que puede hacer uso de la palabra es quien la suscribe, por un lapso de 5 minutos.
- d) Plazo para la presentación de las mociones de reiteración: Las mociones de reiteración solo son de recibo a partir del anuncio del último informe de mociones de fondo via art. 137 del RAL y hasta el día hábil siguiente.

Por lo indicado, al existir una manifestación clara y contundente de una mayoría calificada de las legisladoras y los legisladores que optan por la aplicación de un trámite extraordinario y que en su representación no se ven limitados -sino por el contrario se amplían- en sus derechos de enmienda y participación política, la Presidencia dejó sin efecto el anuncio del plazo para la interposición de las mociones de reiteración y procedió de inmediato a la recepción y el conocimiento de las mociones de fondo que fueron presentadas a la mesa del Directorio Legislativo. Todo lo anterior se entiende a partir del deber que obliga a las legisladoras y los legisladores de asistir y permanecer en las sesiones del Plenario, según lo establecido en los incisos 1) y 3) del art. 2º del RAL.

A partir de lo anterior, ante pregunta 2 (*¿Se presentaron o no en la Secretaría de la Asamblea Legislativa las mociones de reiteración anunciadas por el*

mencionado legislador consultante? Si la respuesta es afirmativa, a) ¿cuál fue el trámite que se le dio? y b) ¿cuál es el trámite usual que se da en estos casos?) contesta que ni el diputado Villalta Flórez-Estrada ni otra diputada o diputado presentaron mociones de reiteración.

En relación con la pregunta 3 (*¿Hay un video o audio de la sesión del Plenario Legislativo del 19 de noviembre de 2020? De ser así, se solicita que los aporten al expediente e indiquen en qué momento inicia la discusión del expediente legislativo n.º 21.663*) remite el enlace de la dirección electrónica de la sesión bajo el formato digital “YouTube”. Dice que lo anterior, hasta tanto el Departamento Legal certifique el video que acompaña la certificación, el cual se remitirá posteriormente. Señala que en el video se puede apreciar que, a partir a las 3:34 horas, quien dirige la sesión legislativa informa del inicio de la discusión del expediente n.º 21.663.

Respecto de la pregunta 4 (*De manera posterior a la votación en primer debate, ¿se programó alguna consulta institucional relacionada con el proyecto de ley en cuestión?*) afirma que posterior a la votación en el trámite de primer debate, no se realizó ninguna consulta institucional, de conformidad con las disposiciones constitucionales y el Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Sobre la pregunta 5. *¿Para qué fecha estaba programada la votación en segundo debate del proyecto de ley en cuestión?*”, responde que, una vez realizada la votación en el trámite de primer debate, la Presidencia de la Asamblea Legislativa anunció: “en consecuencia, se señala para el inicio de la discusión, en el trámite del segundo debate el 26 de noviembre del año 2020” (folio 656 del expediente legislativo).



7.- El **15 de enero de 2021** se recibió en la Secretaría de la Sala un memorial suscrito por el diputado consultante José María Villalta Florez-Estrada. En dicho memorial alega que de conformidad con el art. 138 del RAL y la costumbre parlamentaria, las mociones de reiteración pueden presentarse solo el siguiente día hábil al momento en el que la Presidencia de la Asamblea Legislativa anuncia la presentación del segundo y último informe de mociones vía art. 137 del RAL. Para esto, es necesario llegar a este punto del orden del día, pues es en ese preciso momento donde se abre la posibilidad de presentar las mociones de reiteración. Para que esta posibilidad exista, los legisladores deben manifestar expresamente a la Presidencia de la Asamblea, sobre su intención de mocionar conforme al art. 138 del RAL, obligándose a abrir el espacio de presentación de mociones a partir de ese momento. Sin embargo, a pesar de que el expediente 21.663 ya cuenta con el segundo informe de mociones vía art. 137 del RAL, nunca se preguntó a las diputaciones sobre su intención de reiterar, sino que, una vez que se llegó a ese punto del orden del día, se presentó una moción mal llamada de “*dispensa de trámites*”, lo que impidió que se abriera el periodo de presentación de mociones de reiteración. Por eso afirma que, a pesar de su intención manifestada por escrito, nunca pudo presentar las mociones de reiteración para que fueran de conocimiento del Plenario.

8.- Por memorial recibido en la Secretaría de la Sala el 19 de enero de 2021, el Secretario *a.i.* de la Secretaría de la Asamblea Legislativa aportó ante la Sala el DVD certificado con la sesión del Plenario de la Asamblea correspondiente al expediente legislativo 21.663.

9.- El 12 de febrero de 2021 la Magistrada Anamarí Garro Vargas presentó una solicitud de inhibitoria ante la Presidencia de la Sala Constitucional.

10.- Mediante resolución de la Presidencia de la Sala de las 08:07 hrs. del 18 de febrero de 2021 se rechazó la solicitud de inhibitoria planteada.

11.- En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta la **Magistrada Garro Vargas** excepto el considerando IX que lo redacta el Magistrado **Castillo Víquez**; y,

#### **CONSIDERANDO:**

**I.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA CONSULTA LEGISLATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD.** La consulta facultativa de constitucionalidad, que ha sido conocida en este expediente n.º20-021813-0007-CO, fue efectuada por 11 diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa, luego de la aprobación en primer debate del proyecto "*Ley para el patrocinio del Deporte Nacional*", que se tramita en el expediente legislativo n.º21.663. De manera que la consulta sobre el citado proyecto de ley fue realizada antes de su aprobación definitiva y en aquella se plantean dudas fundadas de constitucionalidad, tanto respecto del fondo de dicho proyecto como de la forma en que se aprobó. Por lo expuesto y de conformidad con lo establecido en el art. 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC), esta consulta legislativa de constitucionalidad resulta admisible.

**II.- SOBRE EL PLAZO PARA EVACUAR LA CONSULTA LEGISLATIVA.** El expediente fue turnado a la Magistrada instructora el **3 de diciembre de 2020**. Visto que se solicitó una prueba para mejor resolver y que el expediente estuvo constituido para ser resuelto el **19 de enero de 2021**, el plazo para evacuar la consulta vencía el **19 de febrero de 2021** (ver, en el mismo sentido, las resoluciones de esta Sala números 2014-012887, 2016-18351, 2018-003851, 2019-015944, 2019-015575 y 2020-13837). Sin

embargo, al referido plazo hay que sumarle los 7 días naturales en el que el Tribunal no estuvo constituido por la presentación y resolución de una solicitud de inhibitoria de la propia Magistrada Garro Vargas (ver resultandos 9 y 10). En consecuencia, el plazo para resolver la presente consulta legislativa vencía el día **26 de febrero de 2021**. Desde esa fecha, el proyecto de resolución fue a llevado a votación en las siguientes sesiones: 2, 3, 5, 9, 10, 12, 16, 17, 19, 23, 24 y 25 de marzo; así como, 6, 7, 9, 13, 14, 16, 20, 27, 28, 30 de abril y el día 4 de mayo, sin que el proyecto pudiera ser votado (ver constancias agregadas al Sistema de Informática de Gestión de Despachos Judiciales).

**III.- OBJETO DE LA CONSULTA.** Los legisladores plantean tres consultas en relación con el fondo del proyecto de ley en cuestión y dos presuntos vicios de procedimiento.

En relación **con el fondo, en primer lugar**, consultan si el texto del proyecto de ley denominado "*Ley para el patrocinio del deporte nacional*", tramitado en el expediente legislativo n.º 21.663, podría vulnerar el derecho a una salud integral de las personas menores de edad, principios convencionales y constitucionales para la protección del interés superior de las personas menores de edad. Al respecto, refieren a estudios nacionales e internacionales que concluyen que, ante una mayor publicidad de bebidas alcohólicas, mayor es la posibilidad de que exista un consumo temprano del alcohol en personas jóvenes. Aluden, por ejemplo, a la oposición del IAFA, que indica justamente que, ante un mayor contacto publicitario, mayores son los índices de consumo temprano del licor. Asimismo, agregan que el Ministerio de Salud considera que se debe mantener la restricción vigente en la Ley de Regulación y



Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, n.º9047, que dispone:

*“Se prohíbe la utilización de marcas o nombres de bebidas con contenido alcohólico en publicidad, como rotulación de uniformes, medios de transporte utilizados para competencias y artículos deportivos de todo equipo, asociación, federación y liga deportiva, así como en actividades recreativas o culturales dirigidas a menores de edad”*

Igualmente, argumentan que OPS y la Defensoría de los Habitantes también han manifestado su oposición. Insisten en que, al eliminar la prohibición de este tipo de patrocinio se afecta la salud y los patrones culturales de consumo de alcohol, violando obligaciones convencionales relacionadas con la infracción al derecho a la salud y el principio del interés superior de la persona menor de edad. Cuestionan las diputadas y los diputados consultantes que ni en el expediente del proyecto de ley ni en su discusión consta que se haya valorado la afectación sobre las personas menores de edad, las cuales, según su criterio, son las más afectadas con la publicidad del alcohol. Afirman que se está legislando en contra de criterios técnicos, científicos y advertencias realizadas por los organismos competentes, quienes estiman que existe una demostrada afectación a la salud y, en particular, a la salud de las personas menores de edad. Acusan que la normativa no contempla medidas de compensación o restricción sobre la publicidad en vallas, estadios, gimnasios o medios de transporte. En idéntico sentido, los legisladores consultantes consideran que la medida legislativa consultada carece de proporcionalidad y razonabilidad e implica una medida regresiva en la tutela de los derechos fundamentales de las personas menores de edad, esencialmente por darle mayor preponderancia a la libertad de comercio que al derecho a la salud.

En similar sentido que el anterior, **como segundo agravio de fondo**, consultan si el proyecto de ley resulta lesivo del “principio de

*convencionalidad*". Lo anterior, por lesionarse las obligaciones internacionales de garantizar el más alto nivel posible de salud, sumada a la protección del interés superior de la persona menor de edad. Citan la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención de Derechos del Niño, la Convención Iberoamericana de Derechos de Personas Jóvenes. Esta última, en particular, prevé un artículo relativo a la adopción de medidas de prevención contra el alcoholismo. Es decir, que el Estado está obligado a procurar medios para asegurar una vida más saludable y no crear comportamientos tempranos de consumo y adicción.

Como **tercer agravio de fondo**, los legisladores consultantes se refieren a una eventual infracción al principio de reserva legal tributaria, según el cual una norma de naturaleza tributaria requiere de la determinación clara del sujeto pasivo, de la base imponible y el hecho generador. Cuestionan la indeterminación de la norma que haría imposible su aplicación por falta de armonía entre el hecho generador y la base imponible. Ello provocaría, según su criterio, que la Administración Tributaria deberá adoptar una serie de medidas administrativas que, en el fondo, sustituirían a la Asamblea Legislativa en la posibilidad de cobrar de forma efectiva el tributo.

En relación **con la forma, en primer lugar**, cuestionan una presunta infracción a los principios de publicidad y transparencia, democrático, por cuanto, en la sesión plenaria se aprobó una mal llamada moción de dispensa de trámite y, posterior a ello, una moción de aprobación de texto sustitutivo, que fue dispensado de lectura. Agregan que se aprobó en una sesión atropellada, sin discusión, ni publicidad. En **segundo lugar**, cuestionan una posible infracción al art. 190 de la Constitución Política, al omitirse realizar las consultas institucionales previstas en dicho numeral respecto del INAMU y

el PANI. A través de la creación del tributo ya mencionado, se procura obligar al ICODER a realizar funciones que no le corresponden (elaboración y ejecución de acciones destinadas a prevenir la violencia intrafamiliar) y sí a las instituciones ya mencionadas, obligando a estas últimas a realizar una coordinación con otro ente menor. Reconocen que la Sala ha establecido en su jurisprudencia que las consultas institucionales pueden realizarse hasta antes de la votación en el segundo debate, pero estiman que, en el caso concreto, no se aprecia una verdadera intención de realizar las consultas institucionales mencionadas.

#### **IV.- SOBRE EL TRÁMITE DEL EXPEDIENTE LEGISLATIVO**

**n.º21.663.** De previo a analizar en detalle los extremos consultados por los legisladores, conviene realizar un recuento somero sobre las vicisitudes del procedimiento legislativo al que fue sometido el expediente legislativo n.º21.663, en el que se conoce el proyecto de ley denominado "*Ley para el patrocinio del Deporte Nacional*";

1. El proyecto fue presentado a conocimiento de la Asamblea Legislativa, por iniciativa del diputado Erwen Masís Castro, el **22 de octubre de 2019** (folios 1-9 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

2. La Presidencia de la Asamblea Legislativa ordenó el traslado del proyecto de ley ante la Comisión Permanente Especial de Ciencia y Tecnología y Educación para el dictamen correspondiente (folio 10 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

3. El proyecto de ley fue publicado en el Alcance n.º244 de La Gaceta n.º210 de **5 de noviembre de 2019**

([https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2019/11/05/ALCA244\\_05\\_11\\_2019.pdf](https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2019/11/05/ALCA244_05_11_2019.pdf)).

4. El **21 de noviembre de 2019** se aprobó una moción en la comisión designada para que el proyecto de ley fuera consultado a las siguientes instituciones: Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Salud, ICODER, Asociación Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM), la Cámara Costarricense de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC), Florida Ice and Farm Company (FIFCO), Fábrica Nacional de Licores (FANAL), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), IAFA, asociaciones y federaciones deportivas de Costa Rica, Comité Olímpico Nacional (folio 22 de la copia del expediente legislativo, tomo I).
5. Mediante oficio n.ºDG-1347-11-19 de **28 de noviembre de 2019**, el señor Osvaldo Aguirre Retana, en su condición de Director General del IAFA rindió el criterio de dicha institución en relación con el proyecto de ley consultado (informe visible a folios 95-117 de la copia del expediente legislativo, tomo I).
6. El Comité Olímpico Nacional rindió sus consideraciones en relación con el proyecto de ley, mediante el oficio n.ºCON-CRC-844-2019 de **6 de diciembre de 2019** (folios 128-129 de la copia del expediente legislativo, tomo I).
7. Mediante el oficio n.ºICODER-DN-2701-12-2019 de **13 de diciembre de 2019**, la Directora Nacional *a.i.* del ICODER emitió su opinión en relación con el proyecto de ley consultado (folios 132-133 de la copia del expediente legislativo, tomo I).
8. El **25 de febrero de 2020** se presentó ante la Asamblea Legislativa el informe jurídico elaborado por el Departamento de Estudios, Referencias y



Servicios Técnicos n.º AL-DEST-IJU-039-2020 (folios 135-154 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

9. Mediante auto del **15 de mayo de 2020**, el Jefe *a.i.* del Área de Comisiones Legislativas de la Asamblea Legislativa dispuso remitir el proyecto de ley ante la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y de Administración (folio 157 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

10. El **20 de mayo de 2020** fue aprobada en la Comisión de Gobierno y Administración una nueva moción de consulta a las siguientes instituciones: IAFA, PANI, Ministerio de Salud, INAMU, ICODER, Unión de Clubes de Fútbol de la Primera División (UNAFUT), Federación Central de Ajedrez, Federación Costarricense de Atletismo, Asociación de Desarrollo del Badminton, Federación Costarricense de Baloncesto, Federación Costarricense de Balonmano, Federación Costarricense de Béisbol Aficionado, Federación Costarricense de Billar, Federación Costarricense de Boliche, Federación Costarricense de Boxeo Aficionado, Federación Costarricense de Kayak y Canotaje, Federación Costarricense de Ciclismo, Federación Costarricense de Cricket de Costa Rica, Federación Ecuestre de Costa Rica, Federación Costarricense de Esgrima, Asociación de Físico Culturismo y *Fitness* de Costa Rica, Federación Costarricense de Fútbol, Federación Deportiva Gimnasia y Afines de Costa Rica, Federación Costarricense de Golf, Federación Halterofilia Costarricense, Asociación Hockey sobre Césped y Pista, Federación Costarricense de Judo, Federación Costarricense de Karate Do, Federación Costarricense de Natación y Afines, Asociación de Pelota Vasca A.D, Federación Costarricense de Racketball, Federación Costarricense de Aventura y Remo, Federación Costarricense de Rugby, Federación Costarricense de

Softbol (bola suave), Federación Costarricense de Surf, Federación Costarricense de Taekwondo, Federación Costarricense de Tenis, Federación Costarricense de Tenis de Mesa, Federación Costarricense de Tiro-Costa Rica, Federación Costarricense de Tiro con Arco (arquero), Federación Costarricense de Voleibol, Asociación Olimpiadas Especiales (folios 161-162 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

**11.** El **9 de junio de 2020** se aprobó una moción de dispensa de lectura de texto sustitutivo, y este fue aprobado en la misma sesión de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración (folios 171-172, 179-189 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

**12.** El propio **9 de junio de 2020** se aprobó una nueva moción de consulta a las siguientes instituciones y asociaciones: IAFA, PANI, Ministerio de Salud, INAMU, ICODER, UNAFUT, Federación Central de Ajedrez, Federación Costarricense de Atletismo, Asociación de Desarrollo del Badminton, Federación Costarricense de Baloncesto (FECOB), Federación Costarricense de Balonmano, Federación Costarricense de Béisbol Aficionado, Federación Costarricense de Billar, Federación Costarricense de Boliche, Federación Costarricense de Boxeo Aficionado, Federación Costarricense de Kayak y canotaje, Federación Costarricense de Ciclismo, Federación Costarricense de Cricket de Costa Rica, Federación Ecuestre de Costa Rica, Federación Costarricense de Esgrima, Asociación de Físico Culturismo y *Fitness* de Costa Rica, Federación Costarricense de Fútbol, Federación Deportiva Gimnasia y Afines de Costa Rica, Federación Costarricense de Golf, Federación Halterofilia Costarricense, Asociación Hockey sobre Césped y Pista, Federación Costarricense de Judo, Federación Costarricense de Karate Do, Federación Costarricense de

Natación y Afines, Asociación de Pelota Vasca A.D, Federación Costarricense de Racketball, Federación Costarricense de Aventura y Remo, Federación Costarricense de Rugby, Federación Costarricense de Softbol (bola suave), Federación Costarricense de Surf, Federación Costarricense de Taekwondo, Federación Costarricense de Tenis, Federación Costarricense de Tenis de Mesa, Federación Costarricense de Tiro-Costa Rica, Federación Costarricense de Tiro con Arco (arquero), Federación Costarricense de Voleibol (FECOVOL), Asociación Olimpiadas Especiales (folios 176-177 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

**13.** En fechas **11, 17, 18 y 19 de junio de 2020** contestaron la audiencia manifestando su conformidad con el proyecto de ley, la Federación de Triatlón, FECOVOL, FECOBA y la Federación de Atletismo (folios 279-280, 281, 283, 285, 300-303 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

**14.** Mediante oficio n.ºDG-0547-06-2020 de **18 de junio de 2020**, el Director General de IAFA rindió su opinión negativa en relación con el proyecto de ley sometido a consulta (folios 288-297 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

**15.** La Asociación Costarricense de Boxeo por correo electrónico remitido el **22 de junio de 2020** manifestó estar de acuerdo en la redacción de la ley, pero se oponen a que el ICODER reciba el 4% de los patrocinios, solicitando que un 2% se distribuya entre federaciones y asociaciones de representación para desarrollar ligas menores, restauración de instalaciones deportivas, etc. (folio 298 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

**16.** Mediante el oficio n.ºPANI-PE-OF-1627-2020 de **22 de junio de 2020**, la Presidenta Ejecutiva del PANI rindió el criterio institucional en relación

con el proyecto de ley (folios 305-312 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

**17.** Por oficio n.º INAMU-PE-0425-2020 de **1º de julio de 2020**, la Presidenta Ejecutiva del INAMU rindió informe institucional positivo en relación con el proyecto de ley (folios 317-318 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

**18.** En oficio MIDEPOR-737-07-20 de **15 de julio de 2020**, el Ministro del Deporte rindió el informe de los integrantes del Consejo Nacional del Deporte y la Recreación, según acuerdo n.º CNDE-0284-07-2020, respecto del proyecto de ley consultado, con algunos criterios a favor y otros en contra (folios 320-328 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

**19.** En fecha **29 de julio de 2020**, la subcomisión legislativa integrada por los legisladores Zoila Rosa Volio Pacheco, Luis Fernando Chacón Monge y Víctor Morales Mora, rindió su dictamen afirmativo respecto del proyecto de ley. Dichos legisladores consideraron lo siguiente:

*“El Estado es contradictorio en la aplicación de sus políticas públicas, limita y prohíbe la publicidad de licores en el deporte, sin embargo, en otros eventos familiares también, como ejemplo las corridas de toros de fin de año en Zapote, que son transmitidas por canales de televisión, vemos los logotipos de las cervezas nacionales y del guaro Cacique, marca estatal.*

*Aunque en el país está prohibido el patrocinio de deportes por parte de bebidas con contenido alcohólico, nuestra publicidad diariamente ya está expuesta a publicidad de esta clase de bebidas a través de eventos deportivos internacionales como por ejemplo las ligas de México, Estados Unidos, Sur América y Europa, que son transmitidas por televisión.*

*El Estado alega no tener fondos para impulsar disciplinas deportivas, esta es una posibilidad para que los deportistas de diferentes disciplinas se vean beneficiados, sin depender del Estado”.*

**20.** Dicha subcomisión recomendó aprobar el informe y aprobar el texto sustitutivo adjunto que incorpora observaciones presentadas por diferentes despachos (folios 330-333 de la copia del expediente legislativo, tomo II).



**21.** El **29 de julio de 2020** la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración aprobó una moción de texto sustitutivo. Durante la sesión hubo discusiones a favor y en contra del proyecto de ley, siendo finalmente votado afirmativamente por 4 votos a favor y 1 en contra (folio 334-358 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

**22.** El propio **29 de julio de 2020** se rindió el informe del dictamen afirmativo de mayoría de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración (folios 359-365 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

**23.** Mediante el oficio n.º SJD-1408-2020 de **18 de agosto de 2020**, la Secretaria de la Junta Directiva de la CCSS le comunicó a la Asamblea Legislativa lo resuelto por esa Junta Directiva en el art. 30 de la sesión n.º 9118 celebrada el 13 de agosto de 2020, en el cual se consigna la oposición al proyecto de ley objeto de la consulta (folios 367-375 de la copia del expediente legislativo, tomo II y folios 592-600 de la copia del expediente, tomo III).

**24.** El **3 de setiembre de 2020** se entregó a la Secretaria del Directorio el Dictamen afirmativo de mayoría del proyecto de ley para el patrocinio del deporte nacional (folios 376- 377 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

**25.** En la sesión extraordinaria n.º 058 de **28 de setiembre de 2020** se inició la discusión en el trámite de primer debate del expediente legislativo n.º 21.663 y, de conformidad con las disposiciones del art. 137 del RAL, se presentaron 20 mociones de fondo las cuales se trasladaron ante la comisión dictaminadora (folios 389-399 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

26. En fecha **27 de octubre de 2020** se presentó ante la Secretaría del Directorio Legislativo el primer informe de mociones vía art. 137 del RAL. Se tramitaron 20 mociones en la sesión n.º18 del **6 de octubre de 2020** y todas fueron desechadas. Se adjuntó además una moción de dispensa de lectura, 20 mociones de revisión que fueron rechazadas, así como el extracto del acta que sustenta su trámite, que no había sido aprobada hasta ese momento (folios 400-480 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

27. El **3 de noviembre de 2020** el Plenario Legislativo aprobó una moción de orden mediante la que se autorizó la realización de una sesión extraordinaria el miércoles **4 de noviembre de 2020**, en la cual se incluyó el expediente legislativo n.º21.663 (folios 483-493 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

28. En la sesión ordinaria n.º07 de **05 de noviembre de 2020** del Plenario Legislativo se continuó con la discusión de este proyecto de ley en su trámite de primer debate, se anunció el primer informe de mociones de fondo, se presentaron 47 mociones de fondo, las cuales se trasladaron a la comisión dictaminadora (folios 493 1 bis-493 14 bis de la copia del expediente legislativo, tomo II).

29. La Comisión Permanente de Gobierno y Administración, mediante auto del **18 de noviembre de 2020**, entregó a la Secretaría del Directorio el segundo informe de mociones vía art. 137 del RAL. Se tramitaron 47 mociones en las sesiones 22 y 23 de los días **10 y 11 de noviembre de 2020**, de las cuales fueron aprobadas las mociones 4-137 y la 46-137 y las demás fueron desechadas. Se adjuntó además una moción de posposición, una moción de dispensa de lectura, dos mociones de revisión que fueron

rechazadas, así como un extracto de las actas que sustentan el trámite (folios 494-589 de la copia del expediente legislativo, tomos II y III).

**30.** En la sesión n.º13 de **19 de noviembre de 2020** se presentó y aprobó una moción de orden de posposición, de conformidad con lo dispuesto en el art. 39 bis del RAL y se incluyó en el orden del día el expediente de análisis. Posteriormente, se continuó con la discusión por el fondo en el trámite de primer debate del expediente legislativo, se presentaron y aprobaron dos mociones de orden, en las cuales se dispensa de trámite el expediente legislativo, se aprueba que el Plenario se convierta en comisión general y que se tome como base de discusión el texto actualizado y se dispensen de lectura las mociones de fondo presentadas que se hicieron constar en el acta. Se tramitó y aprobó una moción de fondo, se inició la discusión por el fondo, se sometió a votación el expediente legislativo y se aprobó. Posteriormente se presentó y se desechó una moción de revisión (folios 623-656 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

**31.** En fecha **20 de noviembre de 2020**, la Secretaría entregó a la Comisión Permanente Especial de Redacción el expediente n.º20.961, el cual fue aprobado en primer debate en la sesión ordinaria n.º13 de **19 de noviembre de 2020** (folio 601 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

**V.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY CONSULTADO.** Los legisladores consultantes plantean dudas de constitucionalidad en relación con el proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo n.º21.663, denominado "*Ley para el patrocinio del Deporte Nacional*". Mediante dicho proyecto de ley se pretende reformar el art. 12 de la Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido

Alcohólico, n.º9047, que actualmente prohíbe el patrocinio del alcohol en los eventos deportivos. La norma vigente dispone, expresamente, lo siguiente:

***"Art. 12- Publicidad comercial***

*El Ministerio de Salud tendrá a su cargo la regulación y el control de todo tipo de publicidad comercial relacionada con la comercialización de bebidas con contenido alcohólico, efectuadas por cualquier medio de comunicación a título gratuito o mediante pago. Todo control se realizará de previo a la divulgación de la publicidad. Se prohíbe la utilización de marcas o nombres de bebidas con contenido alcohólico en publicidad, como rotulación de uniformes, medios de transporte utilizados para competencias y artículos deportivos de todo equipo, asociación, federación y liga deportiva, así como en actividades recreativas o culturales dirigidas a menores de edad". (Lo destacado corresponde al original).*

El proyecto de ley fue presentado en la corriente legislativa el **22 de octubre de 2019** por el diputado Erwen Masis Castro y en la exposición de motivos se realizaron las siguientes explicaciones:

*"El presente proyecto busca la posibilidad de contar con ingresos de uno de los sectores con más interés de inversión publicitaria en estos momentos de dificultades económicas para el deporte nacional en general, donde las ayudas públicas están desapareciendo, pero los costos de la seguridad social pesan mucho sobre la planilla y la competitividad de nuestros deportistas, se busca una reactivación económica que beneficie no solo a los deportes más mediáticos, sino que abarque todas las disciplinas.*

*El artículo 12 de la Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas de Contenido Alcohólico no solamente es un artículo de imposible cumplimiento, por no poder impedir que se muestren vallas de licores en los estadios, en las transmisiones de los partidos internacionales, ni tampoco que se muestren logotipos de licores en las camisetas de los jugadores en partidos internacionales que se transmiten en el país, sino que es totalmente injusto que mientras se prohíbe aquí la publicidad de las bebidas con contenido alcohólico en eventos deportivos, igual lo estamos viendo a diario en la televisión nacional, en eventos internacionales, transmitidos tanto por la televisión nacional (canales 6 y 7 como por la televisión por cable, que nos traen las ligas de México, Estados Unidos, Sur América y Europa.*

*La globalización y el desarrollo de las comunicaciones nos han conectado con todo el mundo como si fueran parte de nuestro propio barrio. Los ticos seguimos las grandes competencias europeas y a los principales equipos del mundo. Además, gran cantidad de deportistas costarricenses figuran fuera de nuestras fronteras.*

*Grandes eventos deportivos mundiales son patrocinados por bebidas con contenido alcohólico. Los mundiales de fútbol son patrocinados por la cerveza Budweiser. La Liga de Campeones de Europa es financiada por la cerveza Heineken. La cerveza*



*damesa Carlsberg ha patrocinado la Premier League de Inglaterra. El licor italiano Aperol Spritz patrocina el equipo Manchester United uno de los más importantes de Inglaterra.*

*En Estados Unidos la cerveza Budweiser es patrocinador oficial del béisbol. La cerveza Bud Light es el patrocinador oficial de la Liga de Fútbol Americano y bebidas fuertes como el ron Bacardí, el vodka Ciroc y el Baileys patrocinan las ligas de baloncesto profesional. Nada de eso implica que la afición haya aumentado el consumo por ver publicidad de licores durante los partidos.*

*La cerveza Tecate tiene contratos con la cadena de televisión ESPN para ser el patrocinador oficial en las transmisiones en español e inglés de sus programas de boxeo en línea, en televisión y en radio, que llegan hasta Costa Rica.*

*En México y Estados Unidos las cervezas Tecate y Corona han levantado el boxeo, patrocinando veladas y boxeadores. Sus logotipos se pueden ver en el piso del ring, en los encordados, en anuncios, en las pantalonetas de los pugiles y en la ropa de las muchachas que anuncian los rounds.*

*Todo eso podemos verlo semana a semana en Costa Rica a través de empresas de televisión por cable, como Sky, ESPN, Fox Sports, los canales Golden, Space, TyC Sports y TDN, entre otros, en los hogares, bares deportivos y restaurantes del país.*

*En el resto de América la cerveza Quilmes patrocina varios equipos de fútbol y a la selección nacional de Argentina, así como Licores del Valle y las cervezas Águila, Pilsen, Póker, Costeña y Leona han patrocinado equipos en Colombia. La cerveza Cristal patrocina la selección nacional de fútbol de Chile y a varios equipos.*

*Por los canales nacionales y la televisión por cable vemos los partidos de las grandes copas de Europa, así como de las ligas inglesa, italiana y de otras partes de Europa. Estados Unidos, México y Suramérica y aunque aquí se prohíbe el patrocinio de las bebidas con contenido alcohólico al deporte, igual lo estamos viendo presente en los estadios, a través de esas transmisiones.*

*Lo mismo sucede con la transmisión de las grandes veladas boxísticas desde Las Vegas o desde California, México y otros lugares, donde la publicidad de licor se ve en todos los rincones del escenario boxístico. Basta con encender el televisor para que el aficionado costarricense vea publicidad de licores asociada al deporte en cualquier parte del mundo.*

*Debemos terminar con la doble moral de poseer una fábrica de licores que se beneficia de los espectáculos deportivos para aumentar sus ventas, pero que prohíbe su apoyo al deporte. El Estado alega no tener fondos para impulsar disciplinas deportivas, pero no permite tampoco que aquellos que sí tienen recursos económicos para hacerlo, y que se benefician directamente de ellas por el posicionamiento de sus marcas, lo hagan.*

*El boxeo podría beneficiarse directamente del financiamiento por parte de empresas licoreras. En este momento está casi en punto muerto, trabajando con las uñas,*

*porque montar una velada representa una gran inversión, muy riesgosa, por el escaso patrocinio que hay y el alto costo de una preparación de élite que se necesita para que los boxeadores logren resultados importantes.*

*Tenerlos entrenando a tiempo completo, con máquinas, guantes, zapatos, pantalonetas, nutricionista, médico, entrenadores extranjeros y campamentos fuera del país, implica una gran erogación que no muchos empresarios están dispuestos ni en capacidad de hacer por su cuenta.*

*La normativa actual respecto al patrocinio de bebidas con contenido alcohólico al deporte es de imposible cumplimiento, pues, aunque aquí la ley prohíbe marcas de licores en los uniformes deportivos, vemos que vienen equipos como el América de México o el Pachuca con el logotipo de la cerveza Corona en su espalda y juegan en los estadios ficos como si nada.*

*No podemos exigirles a esos equipos que traigan uniformes alternativos, sin los logotipos de las marcas que los patrocinan. Las cervezas Tecate, Corona, Sol y Carta Blanca patrocinan equipos de fútbol de la liga mexicana. Nos enfrentamos a verdaderas maquinarias económicas.*

*Asimismo, en las tiendas deportivas de nuestro país se venden camisetas de equipos extranjeros, que son patrocinados por bebidas alcohólicas y muestran sus logotipos en los uniformes sin ninguna restricción. Basta caminar por las calles de San José para ver decenas de aficionados luciendo camisetas de sus equipos favoritos, con logotipos de marcas de licores. Es totalmente injustificado que se siga prohibiendo el patrocinio de bebidas con contenido alcohólico al deporte, cuando estamos inmersos en un universo globalizado, del cual somos parte y testigos.*

*Es contradictorio que, aunque prohibimos la publicidad de licores en el deporte en las corridas de toros de fin de año en Zapote, donde asisten miles de personas y son a la vez transmitidas por todos los canales de televisión, vemos los logotipos de las cervezas nacionales y del guaro Cacique, así como a los toreros improvisados vistiendo camisetas con nombres y logotipos de empresas licoreras. Y es el mismo público que asiste a las corridas de toros, o las mira por televisión, el que va a los estadios o ve los partidos por la televisión también.*

*Mientras la ley prohíbe al deporte beneficiarse del patrocinio de bebidas con contenido alcohólico, se permite que las tradicionales fiestas de Palmares sean patrocinadas por todo tipo de licores, donde ya es famoso el Festival Imperial, con enormes escenarios para conciertos de artistas internacionales, donde se despliegan enormes mantas con el logotipo de Imperial, así como grandes latas de cerveza inflables, que decoran el escenario, lo mismo que mega bares como la barra imperial, con capacidad para 3.000 personas. Todas las actividades de las fiestas de Palmares, como el tope y los conciertos, son transmitidos por televisión, donde todo el país puede apreciar el despliegue de las marcas vinculadas al alcohol. Somos un país tan pequeño que es necio ignorar que la misma gente que va a las fiestas populares de fin de año en el redondel de Zapote y a las fiestas de Palmares son las mismas que van a los estadios a ver los eventos deportivos.*

*Aunque en Costa Rica se prohíbe el patrocinio del licor al deporte vemos cómo los jugadores llamados "legionarios", que militan en el extranjero, lucen en sus camisetas los nombres de los licores que patrocinan sus equipos y no por eso se convierten en borrachos ni alcohólicos, sino que, por el contrario, eso les permite practicar un deporte de alto nivel y devengar jugosos salarios.*

*Permitamos, entonces, que el deporte tenga un nuevo impulso, con el patrocinio de aquellos que son los mayores beneficiados económicamente del avance de nuestros atletas. Dejémoslos de mojigaterías, de doble moral y soltemos las amarras, para que Costa Rica se integre de lleno al complejo mundo deportivo global.*

*Hay clubes de fútbol nacional que se han declarado en quiebra, que es incapaz económicamente de pagar las cuotas de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), ni de pagar salarios a sus jugadores y cuerpo técnico.*

*Un mejor patrocinio significará que los jugadores no tengan que estar haciendo rifas, ni bulles para conseguir el dinero de sus salarios, ni tener que trabajar en un segundo empleo porque el deporte no les alcanza para vivir. Implicará, además, mejores instalaciones para la práctica del deporte y la contratación de buenos entrenadores que levanten el deporte en general.*

*La entrada en vigencia de esta propuesta sería una alternativa para que esas instituciones puedan recurrir a este tipo de financiamiento, disminuir la morosidad de los equipos de fútbol con las distintas instituciones, construir y mejorar las instalaciones deportivas, contratar mejores entrenadores, pagar mejores salarios, sin atrasos a los atletas, poder realizar mejores y mayores campamentos y pretemporadas fuera del país, y ver surgir más estrellas en todos los deportes. Mejores escuelas deportivas permitirán que más muchachos practiquen deporte, lo que los mantendrá alejados de los vicios y los problemas con pandillas, convirtiéndose además en modelos a seguir.*

**Con los montos que se destinarán al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder) se podrá contar con presupuesto para recuperar muchos espacios públicos que hoy día se encuentran abandonados, contar con nueva infraestructura para que nuestros atletas inicien desde tempranas edades la práctica de diferentes disciplinas deportivas, se mantengan alejados de los vicios"** (folios 1-7 de la copia del expediente legislativo) (el destacado no es del original).

El texto original que fue sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa y que fue publicado en el Alcance n.º244 de La Gaceta n.º210 de **5 de noviembre de 2019**, proponía lo siguiente:

*"ARTÍCULO ÚNICO- Refórmase el artículo 12 de la Ley N.º 9047, de 25 de junio del 2012, Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, y se lea de la siguiente manera: Artículo 12- Publicidad comercial El*

*Ministerio de Salud tendrá a su cargo la regulación y el control de todo tipo de publicidad comercial relacionada con la comercialización de bebidas con contenido alcohólico, efectuadas por cualquier medio de comunicación a título gratuito o mediante pago. Todo control se realizará de previo a la divulgación de la publicidad. Se permite el patrocinio deportivo por parte de las empresas productoras, comercializadoras o distribuidoras de bebidas con contenido alcohólico a toda organización, entidad o persona dedicada a la práctica del deporte. Este patrocinio podrá ser utilizado por las marcas o nombres de bebidas con contenido alcohólico, en publicidad relacionada con el deporte, así como en vallas publicitarias en los estadios y gimnasios, rotulación de uniformes, medios de transporte utilizados para competencias y artículos deportivos de todo equipo, asociación, federación, liga deportiva o comité cantonal de deportes. El patrocinador deberá declarar ante el Ministerio de Salud, el monto económico acordado en cada contrato de patrocinio, con la finalidad de que un 20% de ese monto, sea destinado a la construcción y conservación de instalaciones deportivas, así como la prevención del consumo de drogas. Lo cual se distribuirá de la siguiente manera: un 15% al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder) y el restante 5% al Ministerio de Salud. El incumplimiento de lo anterior tendrá una sanción de dos veces el monto dejado de cancelar y se realizará mediante el procedimiento sancionatorio establecido por el Ministerio de Salud vía reglamentaria. Lo recaudado por dichas sanciones le corresponderá un 50% al Ministerio de Salud y el otro 50% corresponderá al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder) y se destinará según lo indicado en el presente artículo. 6 ARTÍCULO TRANSITORIO- el Ministerio de Salud tendrá 6 meses para implementar el procedimiento de declaración del monto de los contratos de patrocinio. Rige a partir de su publicación". (Lo que se encuentra subrayado corresponde a la propuesta de reforma).*

De la lectura del proyecto de ley se desprende el propósito de autorizar el patrocinio deportivo por parte de las empresas productoras, comercializadoras o distribuidoras de bebidas con contenido alcohólico a toda organización, entidad o persona dedicada a la práctica del deporte. Y, paralelamente, gravar estos tipos de patrocinios para que los montos obtenidos sean empleados en finalidades relacionadas con el deporte y la salud, a través de políticas para evitar el consumo de drogas.

Dicho texto fue sometido a consulta del MEP, Ministerio de Salud, ICODER, INFOCOM, CAMTIC, FIFCO, FANAL, CCSS, IAFA, así como asociaciones y federaciones deportivas de Costa Rica y el Comité Olímpico Nacional.



Posteriormente, en la Comisión Permanente de Gobierno y Administración se aprobó un texto sustitutivo en fecha **9 de junio de 2020**, el cual fue consultado a las siguientes instituciones y asociaciones deportivas: IAFA, PANI, Ministerio de Salud, INAMU, ICODER, UNAFUT, Federación Central de Ajedrez, Federación Costarricense de Atletismo, Asociación de Desarrollo del Badminton, FECOBA, Federación Costarricense de Balonmano, Federación Costarricense de Béisbol Aficionado, Federación Costarricense de Billar, Federación Costarricense de Boliche, Federación Costarricense de Boxeo Aficionado, Federación Costarricense de Kayak y Canotaje, Federación Costarricense de Ciclismo, Federación Costarricense de Cricket de Costa Rica, Federación Ecuestre de Costa Rica, Federación Costarricense de Esgrima, Asociación de Físico Culturismo y *Fitness* de Costa Rica, Federación Costarricense de Fútbol, Federación Deportiva Gimnasia y afines de Costa Rica, Federación Costarricense de Golf, Federación Halterofilia Costarricense, Asociación Hockey sobre Césped y Pista, Federación Costarricense de Judo, Federación Costarricense de Karate Do, Federación Costarricense de Natación y Afines, Asociación de Pelota Vasca A.D, Federación Costarricense de Racketball, Federación Costarricense de Aventura y Remo, Federación Costarricense de Rugby, Federación Costarricense de Softbol (bola suave), Federación Costarricense de Surf, Federación Costarricense de Taekwondo, Federación Costarricense de Tenis, Federación Costarricense de Tenis de Mesa, Federación Costarricense de Tiro-Costa Rica, Federación Costarricense de Tiro con Arco (arquaría), FECOVOL, Asociación Olimpiadas Especiales (folios 176-177 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

Posteriormente, el proyecto de ley sufrió algunas modificaciones en comisión y finalmente fue dictaminado de forma positiva el siguiente texto del proyecto de ley:

*"ARTÍCULO ÚNICO. -Refórmese el artículo 12 de la Ley N.º 9047, de 25 de junio del 2012, Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, y se lea de la siguiente manera:*

*"Artículo 12.- Publicidad comercial*

*El Ministerio de Salud tendrá a su cargo la regulación y el control de todo tipo de publicidad comercial relacionada con la comercialización de bebidas con contenido alcohólico, efectuadas por cualquier medio de comunicación a título gratuito o mediante pago.*

*Se permite el patrocinio deportivo por parte de las empresas productoras, comercializadoras o distribuidoras de bebidas con contenido alcohólico a toda organización, entidad o persona dedicada a la práctica del deporte.*

*Este patrocinio podrá ser utilizado por las marcas o nombres de bebidas con contenido alcohólico, en publicidad relacionada con el deporte, así como en vallas publicitarias en los estadios y gimnasios, rotulación de uniformes, medios de transporte utilizados para competencias y artículos deportivos de todo equipo, asociación, federación, comité olímpico, liga deportiva o comité cantonal de deportes.*

*Se prohíbe la utilización de marcas o nombres de bebidas con contenido alcohólico en uniformes deportivos de ligas menores.*

*El patrocinador deberá declarar ante el Ministerio de Salud, el monto económico acordado en cada contrato de patrocinio y retendrá un 10% en todos los contratos que por este concepto se celebren, y lo cancelará al Ministerio de Salud proporcionalmente conforme se vayan girando los recursos al patrocinado. Dicha Ministerio mantendrá la confidencialidad de lo declarado.*

*El incumplimiento de lo anterior, tendrá una sanción de dos veces el monto dejado de declarar al Ministerio de Salud y se realizará mediante el procedimiento sancionatorio establecido por el Ministerio de Salud vía reglamentaria. Lo recaudado por dichas sanciones corresponderá un 50% al Ministerio de Salud y el otro 50% corresponderá el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) y se destinará a la construcción y conservación de instalaciones deportivas en zonas rurales.*

*Ese 10% el Ministerio de Salud lo distribuirá de la siguiente Manera:*

- Un 2% al Ministerio de Salud quien lo destinará para el programa de salud relacionado con la prevención de la obesidad en nuestra población estudiantil menor de dieciocho años.
- Un 2% al Instituto Sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) para programas de prevención del consumo de Drogas.
- Un 6% al Comité Olímpico Nacional de Costa Rica, para la proyección y equipamiento de atletas de alto rendimiento dando énfasis a los atletas provenientes de juegos nacionales.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Transitorio 1: el Ministerio de Salud tendrá 6 meses para implementar el procedimiento<sup>13</sup>.*

Finalmente, se acreditó que el Plenario se constituyó en comisión general y aprobó un texto sustitutivo, el cual fue aprobado en primer debate. Dicho texto señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1.- Se reforma el artículo 12 de la Ley 9047, Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, de 25 de junio de 2012. El texto es el siguiente:*

#### *Artículo 12- Publicidad comercial*

*El Ministerio de Salud tendrá a su cargo la regulación y el control de todo tipo de publicidad comercial relacionada con la comercialización de bebidas con contenido alcohólico, efectuados por cualquier medio de comunicación a título gratuito o mediante pago. Todo control se realizará previo a la divulgación de la publicidad.*

*Se permite la publicidad de bebidas con contenido alcohólico en todo tipo de deporte, por parte de las empresas públicas o privadas productoras, comercializadoras o distribuidoras de estas bebidas con contenido alcohólico, a toda organización, entidad o persona dedicada a la práctica del deporte a través de la figura del patrocinio deportivo.*

*Este patrocinio podrá ser utilizado por las marcas o los nombres de bebidas con contenido alcohólico, en publicidad relacionada con el deporte, así como en vallas publicitarias en los estadios y gimnasios, rotulación de uniformes, medios de transporte utilizados para competencias y artículos deportivos de todo equipo, asociación, federación, comité olímpico, liga deportiva o comité cantonal de deportes.*

*Se prohíbe la utilización de marcas o nombres de bebidas con contenido alcohólico en uniformes deportivos de ligas menores.*

*ARTÍCULO 2.- Fondo Nacional para el Financiamiento de los Deportes de Alto Rendimiento*

*Se crea el Fondo Nacional para el Financiamiento de los Deportes de Alto Rendimiento, como instrumento de administración de los recursos destinados a financiar a los deportistas de alto rendimiento.*

*El Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder) será el encargado de la administración de los recursos del Fondo. Dicha administración deberá hacerse de conformidad con esta ley, las políticas y la estrategia de apoyo que establezca el Estado y los principios de financiación, eficiencia, equidad, factibilidad y honestidad que rigen el sistema tributario.*

*El Fondo será financiado con recursos de las siguientes fuentes:*

*a) Las transferencias y donaciones que instituciones públicas o privadas realicen a favor del Fondo.*

*b) Un impuesto que recaerá sobre los recursos pagados por contratos de servicios de publicidad, propaganda o patrocinio en actividades, eventos, artículos deportivos de las personas físicas o jurídicas que produzcan, comercialicen o distribuyan bebidas con contenido alcohólico.*

*Estos recursos serán depositados en las cuentas del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder) y serán administrados mediante una cuenta separada; el Icoder, quince días hábiles después de recibir los recursos los trasladará y distribuirá de la siguiente forma:*

*a) El tres por ciento (3%) al Comité Olímpico de Costa Rica.*

*b) El uno por ciento (1%) a los comités cantonales de deporte.*

*c) El uno por ciento (1%) al Comité Paraolímpico Nacional.*

*d) El uno por ciento (1%) al Icoder, para la elaboración y ejecución de acciones destinadas a prevenir la violencia intrafamiliar; para el diseño de estas acciones el Icoder deberá coordinar con el Instituto Nacional de la Mujer (Inamu), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam).*

*El Comité destinará, en forma exclusiva, los recursos para la adquisición, contratación de bienes y servicios destinados a la construcción de infraestructura y equipamiento de inmuebles deportivos, así como la contratación de bienes y servicios, el equipamiento y la logística de los deportistas que participen en el ciclo olímpico y no podrán ser utilizados para gastos administrativos de ninguna índole.*

*Se establece un impuesto de un seis por ciento (6%) sobre los ingresos derivados de las actividades y los eventos deportivos, artículos e implementos deportivos, de cualquier naturaleza, donde se brinde propaganda, publicidad y patrocinio de marcas, distintivos, emblemas o nombres de bebidas con contenido alcohólico, sin*

*distinción del medio utilizado, sea este por medio de formatos digitales o impresos en rótulos, avisos, vallas, estampados o similares, cuyo propósito sea haber propaganda, publicidad o patrocinio comercial o llamar la atención hacia un producto con contenido alcohólico, estarán gravados con este impuesto. El contrato puede ser anual o mensual.*

*La base imponible sobre la cual se calculará el impuesto establecido en este apartado será sobre el valor económico establecido en los contratos y convenios correspondientes por las operaciones de publicidad, propaganda y patrocinios.*

*El contribuyente de este tributo es el anunciante. Se entiende por anunciante la persona física o jurídica cuyo producto o actividad comercial se beneficia comercialmente con la publicidad, la propaganda y el patrocinio.*

*También, podrán ser nombrados responsables de este tributo, en carácter de agentes de percepción y retención, las personas jurídicas que otorguen el derecho de realizar la publicidad en sus eventos, instalaciones o implementos deportivos.*

*La administración y fiscalización de este tributo corresponden a la Dirección General de Tributación. Los pagos del tributo deben hacerse en la forma y los lugares que designe la Administración Tributaria a los contribuyentes.*

*Serán aplicables a los contribuyentes y a los agentes de retención o percepción del tributo las disposiciones contenidas en el capítulo II del título IV y, en el caso de incumplimiento, lo establecido en el artículo 57 y el título III, todos de la Ley 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971, incluida la reducción de sanciones prevista en su artículo 88.*

*En lo no previsto en esta ley se aplicará supletoriamente lo dispuesto en la Ley 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971. De igual forma, este Código se aplicará en lo referente a sanciones y procesos disciplinarios.*

*TRANSITORIO ÚNICO- El Ministerio de Salud tendrá seis meses para implementar el procedimiento.*

*Rige a partir de su publicación" (folios 650-654 de la copia del expediente legislativo, tomo III).*

Como se aprecia, el proyecto de ley pretende eliminar la actual prohibición de la utilización de marcas o nombres de bebidas con contenido alcohólico en la publicidad, como rotulación de uniformes, medios de transporte utilizados para competencias y artículos deportivos de todo equipo, asociación, federación y liga deportiva (excluyendo los uniformes deportivos de las ligas menores). Se procura entonces autorizar la publicidad de bebidas con



contenido alcohólico en todo tipo de deporte, y el patrocinio de empresas públicas o privadas productoras, comercializadoras o distribuidoras de estas bebidas a toda organización, entidad o persona dedicada a la práctica del deporte. Con esta medida se persigue captar recursos para el deporte nacional. En esta versión del proyecto aprobado por el Plenario, también se busca ese objetivo a través de un impuesto sobre los recursos generados a partir de tales contratos, con la intención de dirigirlo a finalidades de promoción del deporte (la adquisición, la contratación de bienes y servicios destinados a la construcción de infraestructura y equipamiento de inmuebles deportivos, así como la contratación de bienes y servicios, el equipamiento y la logística de los deportistas que participen en el ciclo olímpico) y también prevenir la violencia intrafamiliar.

**VI.- CRITERIOS INSTITUCIONALES EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE LEY.** Como se examinó, el proyecto de ley ha sido consultado a varias instituciones. Conviene acá realizar un análisis sucinto de lo manifestado por las diversas instancias consultadas.

En primer lugar, se aprecia que el Director General del IAFA, mediante el oficio n.º DG-1347-11-19 de 28 de noviembre de 2019, rindió su opinión desfavorable respecto del proyecto de ley:

*"El presente proyecto no cumple con los requisitos de salud como derecho fundamental, ni atiende la prevención primaria ni la prevención secundaria del problema de salud pública del consumo de alcohol; porque aborda una temática únicamente desde la perspectiva económica de los empresarios, razones por las cuales manifestamos nuestra total oposición a la intención de derogar la normativa que regula estas materias desde la perspectiva de salud pública (...)"*

*En concordancia con nuestro criterio la Organización Mundial de la Salud (OMS) afirma: 'La regulación de la comercialización del alcohol se ha destacado como una de las "mejores inversiones" para reducir los daños relacionados con el consumo de alcohol; en los daños se incluyen las enfermedades físicas, mentales, accidentes de tránsito, violencia interpersonal y enfermedades no transmisibles (ENTs).*

*Como se puede observar el proyecto que se presenta ampliaría los vacíos y omisiones en aspectos fundamentales para la salud pública y los derechos fundamentales de los habitantes de la República, en vez de proponer y facilitar la mejoría la salud pública y estado actual de la situación sobre el consumo del alcohol en Costa Rica. (...)*

*El proyecto de ley se encuentra sustentado en un discurso falaz, carente de respaldo científico, y vendría a contradecir años de estadísticas y estudios realizados por la OPS y la OMS, entes especializados a nivel mundial en temas de salud pública, quienes abogan por una restricción total a la publicidad de bebidas con contenido alcohólico, a efectos de contrarrestar las consecuencias nefastas del consumo del alcohol en diferentes ámbitos sociales. Por lo que el apoyo a un proyecto de ley de este tipo significaría que el propio Estado estaría vulnerando el derecho a la salud de las personas y un evidente retroceso de los logros que ha logrado el país en la materia.*

*Preocupa la serie de afirmaciones que sustentan el proyecto de ley, las cuales no cuentan con respaldo científico, lo cual resulta fundamental en materia de salud pública y que además contradicen los lineamientos que sobre la materia ha dictado la Organización Mundial de la Salud. (...) La publicidad sí afecta las decisiones de consumo de las personas, y en el caso de las personas menores de edad es mayor la incidencia que tiene, por lo cual no es posible aprobar el proyecto propuesto, ya que busca incentivar de alguna manera el consumo de alcohol" (folios 95-117 de la copia del expediente legislativo, tomo I).*

Esos argumentos fueron ampliados y reiterados posteriormente, mediante el oficio n.º DG-0547-06-2020 de 18 de junio de 2020 (folios 288-297 de la copia del expediente legislativo, tomo I). Al respecto, se consideró lo siguiente:

*"Si se aprobara el proyecto de ley en análisis habría un impacto en la baja percepción de riesgo sobre el consumo de alcohol, por cuanto se indica en el mismo que va a permitir el patrocinio por medio de las marcas o nombre de bebidas con contenido alcohólico, en publicidad relacionada con el deporte, lugares donde su finalidad en la realización de actividad física, siendo contraproducente la venta de tales bebidas en estos lugares pues se puede asociar a situaciones de normalización de consumo, ya que la población y especialmente las personas menores de edad se verían expuestas a más publicidad de bebidas con contenido alcohólico. (...)*

*Para la Organización Mundial de la Salud el consumo de alcohol ocupa el tercer lugar entre los factores de riesgo de la carga mundial de morbilidad. Así mismo las conductas de consumo de alcohol a edades tempranas pueden repercutir y preceder problemas de salud relacionadas con el consumo abusivo de alcohol en edad adulta.*

*Por tanto, la adopción de un estilo de vida activo que integre una práctica regular de actividad físico-deportiva se ha asociado a la reducción del consumo del alcohol. Es así que, al eliminar el consumo de licor en actividades deportivas, beneficia a la población y se mantiene como un factor protector y preventivo”.*

Asimismo, hace referencia a la protección del derecho a la salud, el cual se debe anteponer a la libertad de comercio, y a la violación al principio de progresividad de derechos humanos y prohibición de medidas regresivas, especialmente en épocas de pandemia. Igualmente, hace alusión al “*Paquete técnico SAFER-Organización Panamericana de la Salud*”, el cual aborda cinco áreas de intervención a nivel nacional y subnacional; y entre las acciones estratégicas que allí se recomiendan, se encuentran las siguientes:

*“Fortalecer las restricciones a la disponibilidad del alcohol:*

- A. Avanzar y hacer cumplir las medidas contra la conducción bajo los efectos del alcohol;*
- B. Facilitar el acceso a la detección, intervenciones breves y tratamientos;*
- C. Hacer cumplir las obligaciones y restricciones integrales a la publicidad, patrocinio y promoción del alcohol;*
- D. Elevar los precios del alcohol a través de impuestos selectivos de consumo y políticas de precio*

*Según el SAFER recomienda reducir los efectos de la mercadotecnia y la publicidad en particular sobre los niños, adolescentes y jóvenes, es (sic) un elemento importante para prevenir y disminuir el consumo nocivo de alcohol”.*

Hace ver como necesarias las restricciones a la publicidad, pues se les ha considerado una “*intervención eficaz y una de las mejores inversiones para la prevención de las enfermedades no transmisibles (...) las prohibiciones y restricciones amplias de la publicidad tienen el potencial de ser mucho más eficaces que otras intervenciones que buscan que buscan prevenir o reducir el consumo del alcohol a nivel individual y que requiere mucho más trabajo*”. Refiere que la OPS “*señala que idealmente los marcos normativos deben incorporar todas las formas de medios de comunicación nuevos y emergentes, así como los medios de comunicación ya existentes y otros canales*

*promocionales*". Concluye que, según su criterio, el proyecto de ley va en contra de lo que postula el criterio de interpretación en favor de la parte más débil de la relación jurídica o aspecto esencial de la vida en sociedad que requiere de una protección especial, siendo que el derecho a la salud exige acciones positivas del Estado y gracias a ello es posible imponer limitaciones a la libertad de comercio.

El Comité Olímpico de Costa Rica se manifestó a favor del proyecto de ley, pero proponiendo ahondar en un mecanismo que permita una redistribución más efectiva de los fondos para suplir las necesidades de los atletas. Al respecto se consideró que *"todo el apoyo que el deporte nacional pueda obtener para que más y más personas practiquen y Costa Rica tenga representaciones dignas en los eventos del ciclo olímpico es muy importante"* (folios 128-129 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

La Directora Nacional del ICODER, mediante oficio n.º ICODER-DN-2701-12-2019, se pronunció en contra de la propuesta legislativa al considerar, en lo conducente, lo siguiente:

*"Es entonces la finalidad del ICODER, promover un estilo de vida saludable de forma integral, y si bien la realidad nos demuestra que el alcohol no deja de consumirse en nuestro país a pesar de prohibirse la publicidad deportiva, este Despacho considera que dentro de los parámetros que brinda la ley 7800, resulta contrario a su fin, incentivar el consumo de este tipo de bebidas por medio de su publicidad, en especial en espacios que pretenden promover un estilo de vida saludable.*

*Sin duda, la publicidad pretende promocionar y promover el consumo de determinado producto o servicio, y esto se logra a través de diversas técnicas, por lo que no se considera razonable menospreciar la capacidad de la publicidad de alcanzar su fin, puesto que si no funcionara, la publicidad perdería su razón de ser y las empresas no invertirían recursos en esta. (...) Si el proyecto de ley continuara con el trámite legislativo, se recomienda que se establezcan limitaciones, con criterios técnicos, sobre el porcentaje de alcohol en las bebidas que se permitirán publicitar y en definitiva que los recursos sean destinados también a la competición deportiva"* (folios 132-133 de la copia del expediente legislativo, tomo I).

Algunas federaciones deportivas consultadas se manifestaron a favor de la iniciativa parlamentaria. Por ejemplo, la Federación de Triatlón, mediante oficio n.º PJD-44-6-2020, de fecha 11 de junio de 2020, señaló lo siguiente:

*"Creemos que no hay nada de malo en que productos que contengan bebidas alcohólicas participen con parte de sus utilidades, en patrocinar el deporte.*

*Es una práctica mundial y la limitación en Costa Rica desde hace muchos años. Es por causa de una ley que lo impide.*

*El asunto del consumo del alcohol es algo muy personal y no tiene nada que ver, si se promueve o no en el deporte. (...)*

*La realidad de muchas de las federaciones nacionales, es que el presupuesto asignado de parte del Estado es insuficiente para poder abarcar todos los programas necesarios, que generen un impacto positivo a nuestro país, así como un crecimiento constante en la conformación de escuelas deportivas, la masificación y desarrollo deportivo" (folio 279 de la copia del expediente legislativo).*

En similar sentido la Federación Costarricense de Atletismo, mediante oficio de junio de 2020, indicó que para dicha federación es *"de suma importancia el alcance de esta ley con el fin de poder obtener fondos de otros medios para desarrollar, masificar y regionalizar el deporte del atletismo a nivel nacional y así poder tener un mejor rendimiento en nuestras selecciones nacionales"* (folio 285 de la copia del expediente legislativo) y luego realizó algunas sugerencias en relación con la distribución de los recursos (folios 300-303 de la copia del expediente legislativo).

Por su parte, la Ministra de la Niñez y la Adolescencia y Presidenta Ejecutiva del PANI rindió su informe institucional, mediante el oficio n.º PANI-PE-OF-1627-2020 de 22 de junio de 2020, en el que hace un llamado a la necesidad de que el proyecto contenga componentes de prevención y educación, como la obligación de establecer espacios y rotulaciones que prevengan sobre el abuso en el consumo y promuevan hábitos saludables en los mismos espacios donde



se desarrollen las actividades deportivas. Afirmó, sobre el particular, lo siguiente:

*"Esta población es permeable ante la publicidad, pero, dada el alto grado de posicionamiento de las marcas de bebidas alcohólicas, la posible prohibición no hace más que evitar el tratamiento a una realidad que es constante, por lo que sería necesaria la existencia de un control previo de los contenidos que serían utilizados en la publicidad.*

*La exposición de las personas menores de edad debe ser proporcionada y razonable, con una regulación de sus circunstancias, donde no se incluya a las personas menores de edad en ella, que se centre en el reconocimiento del nombre o simbolismo propio de esas bebidas y con la censura previa antes indicada. (...)*

*Se reafirma la necesidad de que el proyecto tenga componentes de prevención y educación como la obligación de establecer espacios y rotulaciones que prevengan sobre el abuso en el consumo y promuevan hábitos saludables en los mismos espacios donde se desarrollen las actividades deportivas"* (folios 305-312 de la copia del expediente legislativo).

El INAMU, a través de su Presidenta Ejecutiva, se manifestó a favor de proyecto de ley al señalar que *"consideramos que el aporte que se pretende con el presente proyecto de ley sería valioso en sí mismo y como cumplimiento a los mandatos de la Convención de Belém do Pará al contribuir a la mejora de la condición de las mujeres"* (folios 317-318 de la copia del expediente legislativo).

A lo interno del Consejo Nacional del Deporte y la Recreación hubo criterios favorables y en contra del proyecto de ley, no existiendo una postura institucional en relación con la propuesta legislativa (folios 320-328 de la copia del expediente legislativo).

En el expediente consta el informe rendido en la subcomisión legislativa integrada por los legisladores Zoila Rosa Volio Pacheco, Luis Fernando Chacón Monge y Víctor Morales Mora, quienes rindieron su dictamen afirmativo respecto del proyecto de ley. Dichos legisladores consideraron lo siguiente:

*"El Estado es contradictorio en la aplicación de sus políticas públicas, limita y prohíbe la publicidad de licores en el deporte, sin embargo, en otros eventos familiares también, como ejemplo las corridas de toros de fin de año en Zapote, que son transmitidas por canales de televisión, vemos los logotipos de las cervezas nacionales y del guaro Cacique, marca estatal.*

*Aunque en el país está prohibido el patrocinio de deportes por parte de bebidas con contenido alcohólico, nuestra publicidad diariamente ya está expuestos a publicidad de esta clase de bebidas a través de eventos deportivos internacionales como por ejemplo las ligas de México, Estados Unidos, Sur América y Europa, que son transmitidas por televisión.*

*El Estado alega no tener fondos para impulsar disciplinas deportivas, esta es una posibilidad para que los deportistas de diferentes disciplinas se vean beneficiados, sin depender del Estado"* (folios 330-333 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

La Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración rindió un dictamen afirmativo de mayoría en el que se consignaron las siguientes consideraciones:

*"La diputada y los diputados firmantes de este informe, consideran que la iniciativa de ley bajo estudio posee viabilidad por cuanto:*

- El Estado es contradictorio en la aplicación de sus políticas públicas, limita y prohíbe la publicidad de licores en el deporte, sin embargo, en otros eventos familiares también, como ejemplo las corridas de toros de fin de año en Zapote, que son transmitidas por canales de televisión, vemos los logotipos de las cervezas nacionales y del guaro Cacique, marca estatal.*
- Aunque en el país está prohibido el patrocinio de deportes por parte de bebidas con contenido alcohólico, nuestra población diariamente ya está expuestos a publicidad de esta clase de bebidas a través de eventos deportivos internacionales como por ejemplo las ligas México, Estados Unidos, Sur América y Europa, que son transmitidas por televisión.*
- El Estado alega no tener fondos para impulsar disciplinas deportivas, esta es una posibilidad para que los deportistas de diferentes disciplinas se vean beneficiados, sin depender del Estado.*

*Este texto fue sometido a votación por el fondo y aprobado en sesión ordinaria N°06 del 29 de julio del 2020.*

*Por lo anteriormente expuesto, rendimos DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA sobre esta iniciativa"* (folios 359-365 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

La CCSS comunicó a la Asamblea Legislativa el acuerdo de su Junta Directiva, adoptado en la sesión n.º 9118 celebrada el 13 de agosto de 2020, en el que indicaron lo siguiente:

*“Oponerse al proyecto de ley objeto de consulta, dado que la publicidad de bebidas alcohólicas en el deporte estimula la ingesta de alcohol, lo que genera un deterioro en la salud de la población, un incremento en los factores de riesgo en enfermedades como cáncer de boca, esófago y laringe, la cirrosis hepática y la pancreatitis, problemas médicos mucho más frecuentes, como la hipertensión, la gastritis, la diabetes, algunas formas de infarto cerebral y trastornos mentales, así como también incide en los accidentes de tránsito y manifestaciones de violencia. (...)”*

*Según datos de la Gerencia Médica en el último corte realizado en el 2018, la institución atendió 197 personas anuales por causa de dependencia de alcohol, donde más del 66% requirió una estancia hospitalaria igual o mayor a 5 días en los nosocomios de la institución, la Gerencia Financiera refiere que el costo estimado de hospitalización por dependencia del alcohol por día ascendió a 75.206,344, 96” (folios 367-375 de la copia del expediente legislativo).*

## **VII.- SOBRE LA FORMA EN QUE LA SALA CONSTITUCIONAL SE PRONUNCIARÁ RESPECTO DE LA CONSULTA LEGISLATIVA PLANTEADA.**

Aunque los legisladores consultantes plantearon en primer término las dudas de constitucionalidad relacionadas con el fondo del proyecto de ley, se opta por examinar en primer lugar las consultas relacionadas con la forma en que se aprobó en primer debate el proyecto de ley sometido a consulta. Cabe recordar que, de conformidad con el art. 101 de la LJC, al evacuarse la consulta, se debe dictaminar sobre los aspectos y motivos consultados o sobre los que se considere relevantes desde el punto de vista constitucional, pero el dictamen sólo es vinculante en cuanto se establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado.

## **VIII.- SOBRE LOS PRESUNTOS VICIOS DE PROCEDIMIENTO.**

**1) Sobre la aducida infracción a los principios de publicidad, transparencia, participación, democrático y derechos de las minorías.**

Los legisladores consultantes cuestionan que el Plenario Legislativo votó afirmativamente una moción de dispensa de trámites, prevista en el art. 177 del RAL, con el propósito de que el Plenario se constituyera en comisión general para, seguidamente, presentar una moción de texto sustitutivo. Lo anterior, pese a que el proyecto de ley ya contaba con un dictamen emitido, desde el 29 de julio de 2020, por la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos de Gobierno y Administración. Consideran que no cabía aplicar el instituto parlamentario de la dispensa de trámites, porque ello provocó que el proyecto de ley se conociera de inmediato, afectando el principio de publicidad y transparencia, debido a que ni el pueblo costarricense ni los legisladores tuvieron conocimiento de la existencia y contenido de la moción de texto sustitutivo. Estiman que no es casualidad que la moción de dispensa exista solo cuando los proyectos de ley no tengan dictamen, porque esto garantiza que se incluya en el orden del día con la anticipación suficiente (24 horas), para que la ciudadanía y las diputadas y los diputados puedan estudiar el asunto y prepararse para enmendar el proyecto, así como examinar con suficiente tiempo y conocer de previo las mociones de fondo que se presenten y los criterios que consten en el expediente. Añaden que justamente por esas razones la Asamblea decidió reformar el Reglamento con el propósito de incorporar un nuevo art. 148 bis, que permite enmendar los proyectos estando en el Plenario y después de aprobados en primer debate, estableciendo un plazo prudente para la presentación de mociones y una limitante en la cantidad de mociones (para garantizar el derecho de enmienda sin que se haga interminable y se dé al mismo tiempo el espacio para la publicidad y el

estudio). Consideran que los legisladores debieron aplicar la retroacción a primer debate y no inventarse un nuevo instituto no regulado, cual es constituir al Plenario en comisión general, aunque se diga en la moción que se refiere a una dispensa de trámites de conformidad con el art. 177 del RAL. Afirman que esta situación generó una importante afectación porque ni la ciudadanía, ni las diputadas y los diputados tenían conocimiento de la moción de fondo de texto sustitutivo, que fue presentada en el último momento, al constituirse el Plenario en comisión general. Esto debido a que no se le dio publicidad por ningún medio y además fue dispensada de lectura, por lo que las personas que vieron la sesión en vivo no pudieron conocer lo que la Asamblea se encontraba votando. Finalmente, acusan que el diputado Villalta Flórez-Estrada manifestó por escrito su intención de reiterar mociones y una mayoría de legisladores que aprobaron la moción de dispensa de trámites pasó por encima de esa manifestación de voluntad. Según su criterio, lo relatado afecta los derechos de las fracciones minoritarias que deben recurrir a las mociones de reiteración para hacerse escuchar en el Plenario. Refieren que, tal y como consta en el acta y en las grabaciones, el Presidente en ejercicio no preguntó al diputado sobre su intención de presentar mociones de fondo y ni siquiera comunicó al resto del Plenario o la ciudadanía sobre la existencia de la voluntad manifiesta de una fracción minoritaria de presentar mociones y aprovechándose de su ausencia se procedió apresuradamente, sin respetar los tiempos parlamentarios. En síntesis, consideran que la discusión de este proyecto de ley en el plenario fue atropellada, sin discusión y sin publicidad de lo que se estaba votando.

Al respecto, **para evacuar la consulta** conviene señalar que este Tribunal ha reconocido a lo largo de su jurisprudencia que el art. 101 de la LJC no define



con claridad qué se entiende por “*trámites inconstitucionales del proyecto de ley consultado*”, por lo que la Sala retoma lo regulado en cuanto a las acciones de inconstitucionalidad. Concretamente, el art. 73 inciso c) de la LJC se refiere a “*requisitos o trámites sustanciales previstos en la Constitución o en el Reglamento de la Asamblea Legislativa*”, los cuales se han ido perfilando casuísticamente, pero se relacionan con vicios que lesionan los principios constitucionales que deben caracterizar el trámite parlamentario, tales como la publicidad, participación, respeto por las minorías y el principio democrático. Asimismo, la Sala ha sido enfática en el sentido de que no toda violación al procedimiento para la elaboración de la ley formal constituye un defecto sustancial (ver, por ejemplo, la opinión consultiva n.º 2000-03220).

Ahora bien, es preciso señalar que el vicio apuntado por los legisladores gira en relación con la aplicación del trámite de dispensa al proyecto de ley consultado. El art. 177 del RAL regula esta figura y dispone lo siguiente:

***“Art. 177 Trámite de dispensa***

*Un proyecto de ley podrá ser conocido por la Asamblea en primer debate, sin el requisito de informe previo de una de las comisiones de la Asamblea, entendiéndose entonces que aquella actúa como comisión general, cuando así lo disponga la propia Asamblea, mediante la expresa dispensa de trámites previos. En este caso, una vez terminada la discusión del asunto en primer debate, y habiéndose conocido directamente las mociones de fondo de los diputados, el Presidente de la Asamblea pondrá a votación el asunto”.*

Sobre la aplicación y utilización de este instituto parlamentario, la Sala Constitucional ha resuelto lo siguiente:

*“En cuanto al segundo aspecto objeto del presente recurso de amparo, sea la dispensa de trámite, el artículo 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone lo siguiente: (...)*

*La Asamblea Legislativa, en uso de las atribuciones y deberes que le han sido conferidos por la Constitución Política y por la ley, puede, en los casos en que así lo considere conveniente, dispensar el trámite de comisión que todo proyecto de ley debería seguir antes de ser conocido por el Plenario Legislativo, de forma tal*

que, cuando se está frente a ese supuesto, automáticamente el Plenario se convierte en comisión y en consecuencia el proyecto deja de ser conocido por determinada comisión para ser analizado directamente en la Comisión de mayor importancia, cual es el Plenario Legislativo compuesto de 57 diputados. Este procedimiento es completamente válido y puede ser utilizado por la Asamblea en cualquier momento en que lo considere oportuno y necesario para los intereses de la nación, y por supuesto al ser una competencia absoluta y plena de la Asamblea Legislativa, no puede esta Sala Constitucional cuestionar por la vía del amparo su legitimidad y procedencia, sino sólo a través de una Acción de Inconstitucionalidad cuando dentro de las razones de la misma se alegue esa circunstancia. Partiendo de lo anterior, no lleva razón el recurrente al considerar que esa dispensa de trámite aplicada en el caso concreto, ha sido arbitraria o ilegítima, pues por el contrario, es una facultad plena de la Asamblea Legislativa, debidamente establecida y tutelada por su propio Reglamento y que tiende, en definitiva, a resguardar los intereses públicos; motivo por el cual el recurso debe rechazarse en cuanto a este extremo” (sentencia n.º3630-95, criterio que fue reiterado en las resoluciones de la Sala números 4133-95, 4388-95, Lo resaltado no corresponde al original).

Posteriormente, en la opinión consultiva n.º2008-010450, la Sala reflexionó detalladamente en relación con la competencia regulada en el art. 177 del RAL, efectuando las siguientes consideraciones:

“Reclaman los diputados consultantes que durante la discusión en la Comisión Permanente de Asuntos Económicos del presente proyecto de ley, el Plenario Legislativo aprobó una moción de dispensa de trámites previos y conoció el proyecto aludido sin haberse dictaminado, como si se tratara de una avocación atípica que no estaba contemplada en el trámite de las comisiones ordinarias. Pues bien, del análisis del expediente legislativo número 16.303 se desprende que el Plenario de la Asamblea Legislativa, en la sesión ordinaria N.º76 de 11 de octubre de 2007, aprobó una moción de dispensa de trámites en relación con el proyecto aludido, en los términos en que está regulado por el artículo 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa que establece: (...) Consideran los consultantes que se produjo una alteración irregular del procedimiento legislativo al aprobarse la moción de dispensa de trámites previos, provocando que se dejaran de conocer las mociones que estaban pendientes en la Comisión y se quedara sin dictaminar después de 67 sesiones, lo cual fue advertido por el Departamento de Servicios Técnicos. Efectivamente, el Plenario en la sesión N.º 76 del 11 de octubre de 2007, dispensó al proyecto en cuestión del estudio y dictamen por parte de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, sin embargo ella no constituye un vicio de procedimiento como se acusa. Como bien lo indica el artículo 177 citado, un proyecto de ley puede ser conocido por la Asamblea en primer debate, sin el requisito de informe previo de una de las comisiones de la Asamblea, entendiéndose entonces que aquella actúa como comisión general, cuando así lo disponga la propia Asamblea, mediante la

expresa dispensa de trámites previos. Es pertinente recordar algunas generalidades del procedimiento legislativo. La competencia exclusiva para dictar leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, le corresponde a la Asamblea Legislativa (artículo 121, inciso 1 de la Constitución Política), sin que pueda dicho Poder renunciar al ejercicio de su potestad normativa (artículo 105 constitucional). Sin embargo, el artículo 124, párrafo segundo, de la Constitución Política, autoriza a la Asamblea Legislativa a delegar, en Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena, el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley. En estos supuestos, señala dicha norma, que "la Asamblea podrá avocar en cualquier momento, el debate o la votación de los proyectos que hubiesen sido objeto de delegación". La particularidad de este supuesto previsto en la Carta Magna radica en el ejercicio de la potestad normativa, que corresponde únicamente a la Asamblea Legislativa, entendida como el órgano integrado por 57 diputados (artículo 106 constitucional), denominado "Plenario" en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Dicha potestad la puede delegar únicamente en las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena según lo dicho. Para estos casos, la Constitución únicamente tiene prevista la figura de la avocación como técnica para recuperar el ejercicio de la potestad delegada, teniendo como efecto jurídico la revocatoria precisamente de la delegación. Lo descrito debe diferenciarse del rol que juegan las Comisiones Permanentes Ordinarias y de las funciones que les son encomendadas. Dispone el artículo 114 del Reglamento de la Asamblea Legislativa "el Presidente de la Asamblea informará a los diputados, por escrito o por cualquier otro medio idóneo, sobre los proyectos de ley que hayan sido presentados, indicando su naturaleza y la comisión a la que corresponde su conocimiento". La competencia atribuida a las Comisiones Permanentes Ordinarias es el estudio del proyecto de ley y sobre el cual deberá rendir un informe en los términos y formas previstos en el Reglamento de cita. Estas Comisiones cumplen un rol preparatorio que culmina con uno o varios dictámenes, que serán conocidos y discutidos por el Plenario en el orden fijado por el artículo 81 del Reglamento referido. En estos términos, el estudio de un proyecto de ley que se encomienda a una Comisión Permanente Ordinaria, es una delegación de la instrucción del expediente, para cumplir las etapas preparatorias del proyecto, como la de consultas, estudio de Servicios Técnicos y en general el enriquecimiento del proyecto con la participación de los diputados integrantes. La regla general incorporada en el Reglamento de la Asamblea Legislativa es la de delegación automática de la instrucción a la Comisión Permanente Ordinaria respectiva, que puede ser revocada por el Plenario para recuperar el conocimiento del proyecto, en el ejercicio pleno de su potestad normativa, que comprende necesariamente la de instruir el expediente. La forma de recuperar la potestad es mediante el trámite de dispensa, que sustrae de la Comisión Permanente Ordinaria el proyecto de ley, asumiendo el Plenario el ejercicio de todas sus potestades, tanto las preparatorias, como las decisorias. De manera que, lo acusado se produjo en atención a lo dispuesto expresamente en el artículo 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y a una valoración de conveniencia y oportunidad política que estimó la mayoría del Parlamento.

*Recuérdese que esta decisión requiere mayoría absoluta de votos presentes, según la regla del artículo 119 de la Constitución Política y del artículo 99 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. La dispensa de trámites es una técnica usual en el quehacer parlamentario. A manera de referencia, en la tramitación del proyecto de aprobación del "Convenio entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Costa Rica sobre Cooperación Financiera-Proyecto Forestal Huetar Norte", que se tramitó en el expediente legislativo número 15.111, se dispensó del Dictamen de la Comisión de Asuntos Internacionales; en el proyecto legislativo tramitado en el expediente número 15.516 "Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural" fue estudiado en un primer momento por la Comisión de Asuntos Hacendarios y posteriormente dictaminado por una Comisión Especial, y más recientemente, el caso del proyecto de "Aprobación del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales", tramitado en el expediente legislativo número 16.590, en el cual también se dispensó del Dictamen de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y se conformó por parte del Plenario una Comisión Especial, precisamente en la misma sesión del plenario No. 76 en que se dispuso la dispensa de trámites del presente proyecto de ley. Aunado a lo anterior, esta Sala ha reconocido en varias sentencias que una de las características esenciales de la regulación parlamentaria, es la flexibilidad inserta en las normas que se crean para su funcionamiento, entendiéndose que al hablar de flexibilidad parlamentaria nos referimos a la posibilidad de implementar e integrar soluciones que faciliten la dinámica legislativa y la formación de la voluntad del cuerpo colegiado, sin que se entienda autorizada la derogación singular del reglamento legislativo. En este caso, estamos frente a una decisión discrecional del Parlamento que se ajusta plenamente al marco reglamentario." (Lo destacado no corresponde al original).*

A partir de dicho marco considerativo, aprecia este Tribunal que la aplicación de la figura del art. 177 del RAL denominada "dispensa de trámites" no resulta en sí misma inconstitucional. Sin embargo, a juicio de esta Sala el empleo de este mecanismo no debe servir para violar las propias garantías constitucionales que deben regir el trámite del procedimiento parlamentario como lo serían los principios invocados por los legisladores consultantes de publicidad, transparencia, participación ciudadana y del principio democrático. Por ejemplo, en la opinión consultiva n.º 2002-03458 y de importancia para el análisis del caso concreto, la Sala refirió lo siguiente:

*"V.- Sobre la publicación del proyecto en el Diario Oficial. Por otra parte, cabe discutir si la aprobación de una moción de dispensa de trámites de publicación y*



espera en la sesión del Plenario Legislativo número 91 del catorce de noviembre de dos mil uno, respecto del proyecto de aprobación del "Convenio Internacional para la represión de la Financiación del Terrorismo", así como a otras cinco iniciativas (cfr. folio 37 del expediente legislativo número 14.556), resulta acorde con el parámetro de constitucionalidad. Luego de que la Sala hiciera un trabajo de búsqueda en las ediciones de La Gaceta, se logró determinar que el presente proyecto, si bien no fue publicado en forma íntegra, sí lo fue una razón informando acerca del acuerdo legislativo que dispensó los referidos trámites, e indicando el tamaño y ubicación del expediente legislativo, para quien quisiera consultarlo. (La Gaceta número 230 de treinta de noviembre de dos mil uno, página 7) Dicha actuación, a juicio de la Sala, impidió que se incurriera en una violación a reglas esenciales del procedimiento legislativo. La publicación en la Gaceta de los proyectos discutidos en la Asamblea Legislativa es un instrumento que puede propiciar la participación popular en la adopción de las grandes decisiones nacionales, además de constituir una garantía de transparencia de la función de creación de la Ley. (...)

No huelga destacar que, si bien la dispensa de trámites de que habla el artículo 35.5.d) del Reglamento de la Asamblea Legislativa debe ser entendido a la luz de la más explícita norma del artículo 177 ibídem, en el sentido de que dicha dispensa lo es del trámite de conocimiento en comisión, y no una genérica de "todos" los trámites legislativos, pues aquellos previstos en la Constitución Política y en el mismo Reglamento, garantías mínimas de respeto del principio democrático, no pueden ser dispensados, ni siquiera por acuerdo de la propia Asamblea. Obviamente lo que sucedió en este caso es que -como ya fue dicho líneas atrás- se dispensó la publicación "integral" del proyecto en el Diario Oficial, no se dispensó dar publicidad al mismo, lo cual sería inconstitucional, por constituir la excusa ante el incumplimiento de un trámite esencial. Así las cosas, estima esta Sala que en el procedimiento seguido para la discusión de este proyecto, no han sido violados trámites esenciales, por lo que procede entrar a discutir el fondo de la propuesta". (Lo destacado no corresponde al original). (En el mismo sentido, véase sentencia n.º 2013-011569).

En el caso concreto, es preciso señalar, en primer lugar, que el proyecto de ley ya había sido dictaminado afirmativamente en la comisión correspondiente y habían llegado al Plenario los dos informes de mociones de fondo vía art. 137 del RAL.

Ahora bien, sobre el trámite brindado en el Plenario en **fecha 19 de noviembre de 2020**, se observa que la discusión del proyecto inició a las 3:34:30 horas de la sesión en cuestión (video de la sesión en el link <https://www.youtube.com/watch?v=4MfP6YrkZvQ&feature=youtu.be>). En



ese momento, al iniciarse la discusión, el Presidente del Plenario informó que se continuaría el análisis con el segundo y último informe de mociones de fondo vía art. 137 del RAL. Seguidamente el propio Presidente informó sobre la presentación de una moción de orden que fue leída y cuyo propósito fue aplicar el trámite del art. 177 del RAL, dispensar de trámite al proyecto de ley y que el Plenario se convirtiera en comisión general. El Presidente confirió varios minutos para el análisis de la moción (aproximadamente 5 minutos) y, de seguido, volvió a dar lectura a la moción de orden interpuesta, abriendo el plazo de discusión y votación. Finalmente, la moción fue aprobada con un total de 34 legisladores a favor y 4 en contra. Se cumplió de esta forma con una votación de mayoría absoluta, conforme lo ordena el art. 98 del RAL.

Seguidamente, el Presidente ordenó abrir las puertas del Plenario, llamó la atención de los legisladores presentes en el sentido de que se había presentado una nueva moción de orden para dispensar de lectura las mociones por el fondo, lo cual fue reiterado por el Presidente de la Asamblea. Posteriormente, hubo una pausa por falta de quórum de por poco más de 3 minutos y, consecutivamente, el Presidencia del Plenario reiteró el anuncio de la presentación de la moción de orden. Esta fue sometida a discusión y fue votada afirmativamente con 37 diputados y diputadas a favor y un voto en contra. Se observa nuevamente que se cumplió con la votación de una mayoría absoluta.

Inmediatamente después, el Presidente anunció la presentación de una única moción por el fondo, la que fue sometida a consideración y discusión del Plenario. Estando 38 legisladores presentes se inició la votación de la moción, y fue aprobada por 37 legisladores que votaron de forma positiva la moción y uno en contra.

Una vez finalizada dicha votación, el Presidente ordenó abrir las puertas del recinto y anunció la discusión por el fondo del proyecto de ley, consultó si el proyecto se encontraba suficientemente discutido. De seguido se procedió con la votación del proyecto, el cual recibió el voto afirmativo de 29 legisladores presentes y 9 en contra, dándose por aprobado en su trámite de primer debate. Finalmente, se presentó una moción de revisión respecto de la votación realizada. Dicha moción de revisión fue desestimada por una mayoría de 35 legisladores y solamente 3 legisladores estuvieron a favor de la referida moción de revisión. Todo lo cual se puede consultar en el video aportado como evidencia. Es decir, todo se desarrolló desde las 3:34:30 horas hasta las 4:02:13 horas: un total de 00:27:43 minutos, al que si se le resta el período de falta de quorum (3:45:32 horas hasta 3:49:05), se puede afirmar que el proyecto, tomado como si fuera *ex novo*, fue aprobado en trámite de primer debate, incluida el rechazo de la moción de revisión, en un tiempo breve: 24:10 minutos.

Como se sabe la competencia exclusiva para dictar leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, le corresponde a la Asamblea Legislativa (art. 121 inciso 1 de la Constitución Política), sin que pueda ese Poder renunciar al ejercicio de su potestad normativa (art. 105 de la Constitución Política).

A la luz de la normativa y la ininterrumpida jurisprudencia, corresponde reiterar que el Plenario es por naturaleza el órgano decisor. Asimismo, las Comisiones permanentes ordinarias o permanentes especiales, cuando a estas últimas se les asigna el conocimiento de un proyecto de ley por parte de la Presidencia de la Asamblea (no las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena, previstas en el art. 124 de la Constitución Política), cumplen

un rol preparatorio que culmina con uno o varios dictámenes, que serán conocidos y discutidos por el Plenario en el orden fijado por el art. 81 del RAL. En estos términos, el estudio de un proyecto de ley que se encomienda a una Comisión permanente ordinaria o permanente especial es una delegación de la instrucción del expediente, para cumplir las etapas preparatorias del proyecto, como la de consultas, estudio de Servicios Técnicos y, en general, el enriquecimiento del proyecto con la participación de las diputadas y los diputados integrantes. La regla general incorporada en el Reglamento de la Asamblea Legislativa es la de delegación automática de la instrucción a la Comisión Permanente respectiva, que puede ser revocada por el Plenario para recuperar el conocimiento del proyecto, en el ejercicio pleno de su potestad normativa, que comprende necesariamente la de instruir el expediente (ver resolución de esta Sala n.º2008-010450). En general, las competencias dictaminadoras de las Comisiones Permanentes están previstas en los arts. 80 y 81 del RAL, que establecen lo siguiente:

***“Art. 80.- Plazo para la presentación de informes.***

*Los informes de las comisiones permanentes deberán ser rendidos, a más tardar, sesenta días hábiles después del ingreso del asunto al respectivo orden del día.*

*Este plazo podrá ser ampliado por una única vez, por un nuevo lapso de sesenta días hábiles, si así se acordare en comisión mediante moción de orden, antes del vencimiento del término original.*

*Una vez vencido el plazo, o la correspondiente prórroga, sin que se hubiese rendido el informe, no se podrán presentar nuevas mociones de fondo y se tendrán por discutidas todas las mociones pendientes de conocimiento, las cuales se someterán a votación en forma individual.*

*Las mociones de revisión y cualquier otra moción de orden que deba conocerse, se deberán someter a votación, sin discusión alguna.*

*Sin más trámite y finalizado el conocimiento de todas las mociones, en la próxima sesión de la comisión respectiva, se someterá a discusión el proyecto de ley, de no existir solicitudes en el uso de la palabra, el expediente se dará por discutido y deberá votarse sin más trámite.*

*En caso de existir solicitudes en el uso de la palabra, se tendrá hasta una sesión para la discusión por el fondo del expediente y a más tardar en la próxima sesión de la comisión, como primer asunto del orden del día y de previo a otorgar la palabra por*

cualquier motivo, el expediente se dará por discutido, aunque existieran solicitudes pendientes en el uso de la palabra y deberá votarse sin más trámite.

En caso de haber varios proyectos de ley pendientes de ser conocidos en estas circunstancias, se votarán según el orden del día que tenían en comisión.

El plazo establecido en este artículo se tendrá por suspendido cuando la iniciativa no sea convocada por el Poder Ejecutivo durante el período de sesiones extraordinarias, cuando la Asamblea acuerde suspender sesiones de conformidad con el inciso segundo del artículo 121 de la Constitución Política, o cuando el proyecto de ley se encuentre en consultas obligatorias.

Los proyectos de ley de iniciativa popular se regirán por sus propias normas con respecto al plazo para ser dictaminados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política.

#### **Art. 81.- Trámite del Informe de las Comisiones**

El presidente de la comisión entregará al Departamento de la Secretaría del Directorio un dictamen con un solo proyecto de ley para debatir, cuando la opinión de todos sus miembros fuere uniforme. Si un grupo de diputadas y diputados o alguno de ellos disintiere, dará por separado un dictamen, con su proyecto. En este caso, la Asamblea discutirá primero el proyecto de ley sometido por la mayoría y únicamente si este fuere rechazado, se someterán a discusión los de minoría, en orden decreciente, según el número de diputadas y diputados que los suscriban".

Ahora bien, es oportuno citar de nuevo el art. 177 del RAL:

#### **"Art. 177 Trámite de dispensa**

*Un proyecto de ley podrá ser conocido por la Asamblea en primer debate, sin el requisito de informe previo de una de las comisiones de la Asamblea, entendiéndose entonces que aquella actúa como comisión general, cuando así lo disponga la propia Asamblea, mediante la expresa dispensa de trámites previos. En este caso, una vez terminada la discusión del asunto en primer debate, y habiéndose conocido directamente las mociones de fondo de los diputados, el Presidente de la Asamblea pondrá a votación el asunto".*

Es decir, esa norma dispone que un proyecto puede ser conocido por el Plenario sin que haya dictamen de una comisión. En tal caso el Plenario es el que actúa como comisión general. Tal como indica expresa e inequívocamente el texto de ese artículo se trata de la dispensa de los actos preparatorios. La lógica es acelerar el trámite de un proyecto, cuando hay premura en votarlo o por razones de oportunidad y conveniencia. Esta Sala ha dicho que se trata de "una valoración de conveniencia y oportunidad política

*que estimó la mayoría del Parlamento"* (resoluciones números 2008-01045 y 2013-011569).

No obstante, ha de entenderse que lo que se dispensa es de los trámites previos; pero si estos ya se dieron, no se pueden desconocer. Lo contrario sería trastocar la finalidad de esta disposición, que es la dispensa de los trámites previos y no la anulación o supresión de estos. En este caso, se había dictaminado el proyecto e incluso se habían agotado los dos días de mociones vía art. 137 del RAL, tal como consta en el *iter* del expediente legislativo. Si se aceptara que el Plenario está legitimado —invocando esta norma— para convertirse en comisión en cualquier momento y sin ninguna salvedad, entonces, se estaría avalando que la mayoría absoluta desconozca todo lo que las minorías hayan presentado en las fases anteriores y se les estaría vedando la posibilidad de ejercer el derecho a presentar mociones vía art. 138 del RAL (mociones de reiteración), que podrían haber recaído sobre las 67 mociones presentadas (en realidad sobre 65, porque dos habían sido ya incorporadas).

Los hechos descritos violan varios principios. Por un lado, el principio de regularidad parlamentaria, mediante el que se garantiza que los integrantes del Parlamento tengan conocimiento cierto de cuáles son las reglas del juego. El presente caso, lo que se da es una deficiente y, por ello, irregular aplicación de la norma, por lo que en efecto se consuma el vicio alegado. Además, no de manera principal, sino por derivación, hay una especie de lesión al principio de inderogabilidad singular del reglamento. En efecto, al aplicar inapropiadamente el art. 177 del RAL, de algún modo se está desaplicando para el caso concreto las demás disposiciones de ese cuerpo normativo, que correspondía ser aplicadas. Por otro lado, también se lesiona el principio de



publicidad, que hace posible el conocimiento previo —a diputados y diputadas y a la ciudadanía— de lo que se va a discutir y sobre lo que se va a votar. Esta Sala considera irregular que a través de la inadecuada aplicación de esta figura —la dispensa de trámites previos— se anulen o desconozcan parte de las gestiones preparatorias realizadas por las comisiones dictaminadoras correspondientes, pues se trastoca el contenido y el motivo de la propia norma y del procedimiento parlamentario. Recuérdese que la disposición refiere que su uso está previsto para los supuestos en los que **se carece del informe previo de una de las comisiones de la Asamblea**, pero no al contrario. Utilizar este mecanismo cuando ya se cuenta con el correspondiente dictamen o informe de la comisión legislativa designada (art. 81 del RAL) implica vaciar de propósito y finalidad a algunos de los avances ya realizados en la comisión, convirtiendo en un sinsentido su intervención en el trámite parlamentario correspondiente, e incluso la lógica de la existencia misma de las comisiones y de su labor preparatoria del texto del proyecto de ley. Como la aplicación de esa dispensa de trámite requiere de mayoría absoluta, cuando esta es utilizada en una fase en la que ya no corresponde hacerlo, se neutraliza a las minorías que se quedan sin armas (mociones de reiteración) para incidir en el proyecto de ley en cuestión. Finalmente, con esa inadecuada aplicación se desconocen las reglas establecidas en el procedimiento parlamentario para el trámite de presentación de mociones (de fondo y de reiteración). Se lesiona así, como se dijo, la regularidad que se espera en el trámite de un proyecto de ley.

Adicionalmente, como ya se indicó *supra*, el empleo de este mecanismo previsto en el art. 177 del RAL no debe lesionar el principio de publicidad. Ya

se destacó que las garantías mínimas del respeto al principio democrático no pueden ser dispensados, ni siquiera por acuerdo de la propia Asamblea.

Nótese que, si en el supuesto regulado en el art. 148 bis del RAL es necesario que se incluya el proyecto sobre el que se dispone la retrotracción a trámite de primer debate en el orden del día de la siguiente sesión; además, que si se ha modificado, procederá votar el proyecto en trámite de primer debate (luego de esa retrotracción) en la siguiente sesión *“garantizando la debida publicidad de las reformas introducidas al texto”*, no parece lógico que fuese jurídicamente posible, en el escenario reflejado en los hechos descritos, que en un mismo acto se presentara una moción de texto sustitutivo, se dispensara de lectura, y se votara en trámite de primer debate. En todo caso, se alude a ese art. 148 bis del RAL no para tener por cierto que lo que correspondía era retrotraer a trámite de primer debate, pues en el expediente bajo análisis aún no se había producido tal votación, sino sólo para señalar que el Reglamento de la Asamblea Legislativa, si se interpreta de manera sistemática, arroja siempre un claro respeto por el principio de publicidad.

En el caso concreto, la Sala encuentra ilegítimo que el Plenario se convierta en comisión general cuando ya tenía un Dictamen de la Comisión correspondiente y con el agravante de que se aprobó un texto sustitutivo sin que se le confiriera la debida publicidad. En este punto se hace preciso resaltar las afirmaciones de los legisladores consultantes: *“finalmente, sin discusión al publicación de las mociones (sic), se vota el proyecto de ley en primer debate”*, *“es evidente que el Plenario se aprovechó de la dispensa de trámites regulada en el artículo 177 del Reglamento, con la única finalidad de que el Plenario se constituyera en comisión general, para presentar una moción de texto sustitutivo por sorpresa, a pesar de que el proyecto de ley ya tenía un*

*dictamen*”, “esto provocó que se conociera de inmediato el proyecto de ley, afectando el principio de publicidad y transparencia, debido a que ni el pueblo costarricense ni los diputados y diputadas no firmantes, teníamos conocimiento de la existencia y contenido de la moción de texto sustitutivo, lo que viola gravemente el principio de publicidad”, “esta situación generó una importante afectación debido a que ni la ciudadanía, ni los diputados y diputadas tenía conocimiento de la moción de fondo de texto sustitutivo que fue presentada en el último momento al constituirse el plenario en comisión general, debido a que no se le dio publicidad por ningún medio, tomando en cuenta además que fue dispensada de lectura”. Es decir, los hitos procesales posteriores consuman el vicio, pues se aprobó una moción de texto sustitutivo, sobre el que a su vez se le aprobó una moción de dispensa de lectura e, inmediatamente después de aprobar la moción de texto sustitutivo, el Plenario le dio trámite de primer debate. Por lo dicho, en criterio de la Sala, llevan razón los consultantes en sus apreciaciones respecto de este punto.

A lo anterior, habría que añadir que en atención a la aprobación del texto sustitutivo que modificó sustancialmente el proyecto de ley que originalmente se había publicitado, lo procedente era realizar una nueva publicación de proyecto de ley en el Diario Oficial La Gaceta. En consecuencia, respecto al principio de publicidad, se da en realidad un vicio adicional, porque al aprobarse la moción de fondo de texto sustitutivo, se entra de inmediato a votar en trámite de primer debate el proyecto. Es decir, aun en el caso de que se dieran las condiciones de la aplicación del art. 177 del RAL —lo que no sucede en el caso *sub examine*, tal como se ha explicado— en virtud del principio de publicidad, era necesario la publicación del texto sustitutivo. Lo anterior, por cuanto, a juicio de esta Sala, se dieron cambios sustanciales

relativos a la finalidad o contenido del proyecto, es decir, es un verdadero texto sustitutivo.

Sobre un texto sustitutivo debe tenerse presente dos aspectos: uno, que es preciso que lo sea verdaderamente, es decir, que realmente modifique sustancialmente el proyecto publicado y, dos, que debe respetar el principio de conexidad. Cabe aclarar que, en la presente opinión consultiva, la Sala se circunscribe al primer punto: es decir, a que —de previo a la votación en trámite de primer debate— no se haya publicado el texto sustitutivo, pues da por supuesto que en efecto lo es y no entra a considerar si hay elementos para dudar de una posible lesión al principio de conexidad. De manera que se constata un segundo vicio que se suma al primero ya señalado. Para profundizar en este aspecto se hace necesario ilustrar el punto con la siguiente tabla que da cuenta de los cambios en la iniciativa del proyecto de ley que fue debidamente publicitada y el texto sustitutivo que finalmente fue aprobado por el Plenario:

Proyecto de ley publicado en La Gaceta	Texto sustitutivo aprobado en primer debate
<p><b>ARTÍCULO ÚNICO-</b></p> <p>Reformase el artículo 12 de la Ley N.º 9047, de 25 de junio del 2012, Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, y se lea de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 12- Publicidad comercial</p> <p>El Ministerio de Salud tendrá a su cargo la regulación y el control de todo tipo de publicidad comercial relacionada con la comercialización de</p>	<p><b>ARTÍCULO 1.-</b></p> <p>Se reforma el artículo 12 de la Ley 9047, Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, de 25 de junio de 2012. El texto es el siguiente:</p> <p>Artículo 12- Publicidad comercial</p> <p>El Ministerio de Salud tendrá a su cargo la regulación y el control de todo tipo de publicidad comercial relacionada con la comercialización de bebidas con contenido</p>

bebidas con contenido alcohólico, efectuadas por cualquier medio de comunicación a título gratuito o mediante pago. Todo control se realizará de previo a la divulgación de la publicidad.

Se permite el patrocinio deportivo por parte de las empresas productoras, comercializadoras o distribuidoras de bebidas con contenido alcohólico a toda organización, entidad o persona dedicada a la práctica del deporte.

Este patrocinio podrá ser utilizado por las marcas o nombres de bebidas con contenido alcohólico, en publicidad relacionada con el deporte, así como en vallas publicitarias en los estadios y gimnasios, rotulación de uniformes, medios de transporte utilizados para competencias y artículos deportivos de todo equipo, asociación, federación, liga deportiva o comité cantonal de deportes.

El patrocinador deberá declarar ante el Ministerio de Salud, el monto económico acordado en cada contrato de patrocinio, con la finalidad de que un 20% de ese monto, sea destinado a la construcción y conservación de instalaciones deportivas, así como la prevención del consumo de drogas. Lo cual se distribuirá de la siguiente manera: un 15% al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder) y el restante 5% al Ministerio de Salud.

alcohólico, efectuados por cualquier medio de comunicación a título gratuito o mediante pago. Todo control se realizará previo a la divulgación de la publicidad.

Se permite la publicidad de bebidas con contenido alcohólico en todo tipo de deporte, por parte de las empresas públicas o privadas productoras, comercializadoras o distribuidoras de estas bebidas con contenido alcohólico, a toda organización, entidad o persona dedicada a la práctica del deporte a través de la figura del patrocinio deportivo.

Este patrocinio podrá ser utilizado por las marcas o los nombres de bebidas con contenido alcohólico, en publicidad relacionada con el deporte, así como en vallas publicitarias en los estadios y gimnasios, rotulación de uniformes, medios de transporte utilizados para competencias y artículos deportivos de todo equipo, asociación, federación, comité olímpico, liga deportiva o comité cantonal de deportes.



El incumplimiento de lo anterior tendrá una sanción de dos veces el monto dejado de cancelar y se realizará mediante el procedimiento sancionatorio establecido por el Ministerio de Salud vía reglamentaria. Lo recaudado por dichas sanciones le corresponderá un 50% al Ministerio de Salud y el otro 50% corresponderá el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder) y se destinará según lo indicado en el presente artículo.

**ARTÍCULO TRANSITORIO.-** el Ministerio de Salud tendrá 6 meses para implementar el procedimiento de declaración del monto de los contratos de patrocinio.

Rige a partir de su publicación.

Se prohíbe la utilización de marcas o nombres de bebidas con contenido alcohólico en uniformes deportivos de ligas menores.

**ARTÍCULO 2.-** Fondo Nacional para el Financiamiento de los Deportes de Alto Rendimiento

Se crea el Fondo Nacional para el Financiamiento de los Deportes de Alto Rendimiento, como instrumento de administración de los recursos destinados a financiar a los deportistas de alto rendimiento.

El Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder) será el encargado de la administración de los recursos del Fondo. Dicha administración deberá hacerse de conformidad con esta ley, las políticas y la estrategia de apoyo que establezca el Estado y los principios de financiación, eficiencia, equidad,

	<p>factibilidad y honestidad que rigen el sistema tributario.</p> <p>El Fondo será financiado con recursos de las siguientes fuentes:</p> <p>a) Las transferencias y donaciones que instituciones públicas o privadas realicen a favor del Fondo.</p> <p>b) Un impuesto que recaerá sobre los recursos pagados por contratos de servicios de publicidad, propaganda o patrocinio en actividades, eventos, artículos deportivos de las personas físicas o jurídicas que produzcan, comercialicen o distribuyan bebidas con contenido alcohólico.</p> <p>Estos recursos serán depositados en las cuentas del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder) y serán administrados mediante una cuenta separada; el Icoder, quince días hábiles después de recibir los recursos los trasladará y distribuirá de la siguiente forma:</p> <p>a) El tres por ciento (3%) al Comité Olímpico de Costa Rica.</p> <p>b) El uno por ciento (1%) a los comités cantonales de deporte.</p> <p>c) El uno por ciento (1%) al Comité Paraolímpico Nacional.</p> <p>d) El uno por ciento (1%) al Icoder, para la elaboración y ejecución de acciones destinadas a prevenir la violencia intrafamiliar; para el diseño de estas acciones el Icoder deberá coordinar con el Instituto Nacional de la Mujer (Inamu), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam).</p> <p>El Comité destinará, en forma exclusiva, los recursos para la adquisición, contratación de bienes y servicios destinados a la construcción de infraestructura y equipamiento de</p>
--	--

	<p>inmuebles deportivos, así como la contratación de bienes y servicios, el equipamiento y la logística de los deportistas que participen en el ciclo olímpico y no podrán ser utilizados para gastos administrativos de ninguna índole.</p> <p>Se establece un impuesto de un seis por ciento (6%) sobre los ingresos derivados de las actividades y los eventos deportivos, artículos e implementos deportivos, de cualquier naturaleza, donde se brinde propaganda, publicidad y patrocinio de marcas, distintivos, emblemas o nombres de bebidas con contenido alcohólico, sin distinción del medio utilizado, sea este por medio de formatos digitales o impresos en rótulos, avisos, vallas, estampados o similares, cuyo propósito sea hacer propaganda, publicidad o patrocinio comercial o llamar la atención hacia un producto con contenido alcohólico, estarán gravados con este impuesto. El contrato puede ser anual o mensual.</p> <p>La base imponible sobre la cual se calculará el impuesto establecido en este apartado será sobre el valor económico establecido en los contratos y convenios correspondientes por las operaciones de publicidad, propaganda y patrocinios.</p> <p>El contribuyente de este tributo es el anunciante. Se entiende por anunciante la persona física o jurídica cuyo producto o actividad comercial se beneficia comercialmente con la publicidad, la propaganda y el patrocinio.</p> <p>También, podrán ser nombrados responsables de este tributo, en carácter de agentes de percepción y retención, las personas jurídicas que otorguen el derecho de realizar la publicidad en sus eventos, instalaciones o implementos deportivos.</p>
--	---

	<p>La administración y fiscalización de este tributo corresponden a la Dirección General de Tributación. Los pagos del tributo deben hacerse en la forma y los lugares que designe la Administración Tributaria a los contribuyentes.</p> <p>Serán aplicables a los contribuyentes y a los agentes de retención o percepción del tributo las disposiciones contenidas en el capítulo II del título IV y, en el caso de incumplimiento, lo establecido en el artículo 57 y el título III, todos de la Ley 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971, incluida la reducción de sanciones prevista en su artículo 88.</p> <p>En lo no previsto en esta ley se aplicará supletoriamente lo dispuesto en la Ley 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971. De igual forma, este Código se aplicará en lo referente a sanciones y procesos disciplinarios.</p> <p>TRANSITORIO ÚNICO- El Ministerio de Salud tendrá seis meses para implementar el procedimiento.</p> <p>Rige a partir de su publicación.</p>
--	--

De la comparación de ambos textos normativos se aprecian **cambios significativos**: la introducción de un impuesto como tal; la significativa merma del porcentaje con el que pretende beneficiar al deporte (asunto de gran relevancia en el ejercicio de ponderación, propio del legislador), pues originalmente se hablaba de un 20% de una declaratoria de los contratos de patrocinio ante el Ministerio de Salud, y luego se pasa a un impuesto de un 6%

sobre *“los ingresos derivados de las actividades y los eventos deportivos, artículos e implementos deportivos, de cualquier naturaleza, donde se brinde propaganda, publicidad y patrocinio de marcas, distintivos, emblemas o nombres de bebidas con contenido alcohólico, sin distinción del medio utilizado, sea este por medio de formatos digitales o impresos en rótulos, avisos, vallas, estampados o similares, cuyo propósito sea hacer propaganda, publicidad o patrocinio comercial o llamar la atención hacia un producto con contenido alcohólico”*; la introducción de la figura del Fondo Nacional para el Financiamiento de los Deportes de Alto Rendimiento; la redistribución y asignación *ex nova* de competencias (sin estudio presupuestario) para el ICODER; el destino de los fondos que originalmente era para la *“construcción y conservación de instalaciones deportivas, así como la prevención del consumo de drogas”*, a lo que luego, en el texto aprobado, se le añadieron los siguientes propósitos y destinos: *“El tres por ciento (3%) al Comité Olímpico de Costa Rica, b) El uno por ciento (1%) a los comités cantonales de deporte, c) El uno por ciento (1%) al Comité Paraolímpico Nacional, d) El uno por ciento (1%) al Icoder, para la elaboración y ejecución de acciones destinadas a prevenir la violencia intrafamiliar; para el diseño de estas acciones el Icoder deberá coordinar con el Instituto Nacional de la Mujer (Inamu), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam)”*. Esto último con la afectación paralela a las competencias del INAMU y el PANI, como instituciones autónomas (sobre esto, debe advertirse que la Sala no se pronuncia sobre la entidad de tales afectaciones).

Se constata de este modo cambios sustanciales que, en criterio de la Sala, requerían una nueva publicación.



Ahora bien, la Sala no desconoce que el hecho de que el Plenario se convierta en comisión supone que el derecho de enmienda de las diputadas y los diputados podría tener un más amplio margen de acción. Así lo ha explicado la Secretaría de la Asamblea Legislativa, en el oficio n.ºAL-DSDI-OFI-0009-2021 antes citado. No obstante, la existencia de esas posibles ventajas apuntadas no subsana el vicio que se configura al aplicar irregularmente el mencionado art. 177 del RAL y pretender utilizarlo para un fin que no está previsto ni buscado por esa norma.

En consecuencia, considera la Sala que el trámite empleado para la votación en primer debate del proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo n.º21.663, denominado "*Ley para el Patrocinio del Deporte Nacional*", es inconstitucional. **Se trata de un vicio sustancial del procedimiento legislativo, lo que conlleva la nulidad de lo actuado, dado el carácter vinculante de este criterio.**

En virtud de lo anterior, al considerarse inconstitucional el procedimiento empleado en el Plenario por una indebida aplicación de la figura de dispensa de trámites, todos los actos subsiguientes quedan invalidados. Por lo tanto, estima este Tribunal que, por la forma en que se resuelve, resulta innecesario pronunciarse sobre el otro vicio de procedimiento relacionado con la consulta institucional al PANI y al INAMU. Recuérdese que fue en el texto sustitutivo adoptado en el Plenario, en el que se incluyeron las referencias a estas instituciones. Al declararse la nulidad del procedimiento y, por lo tanto, de la introducción de ese texto sustitutivo, se torna innecesaria la evacuación de la consulta legislativa en relación con este segundo vicio de procedimiento.

Es preciso culminar este apartado señalando que se constató el vicio cuestionado por los legisladores consultantes, porque hubo una indebida

aplicación del art. 177 del RAL, en la medida que esta se dio en un momento en el que ya se contaba con los trámites previos, entre ellos, el correspondiente dictamen de la comisión que conocía del proyecto, trastocándose así la propia letra del numeral examinado. Dicha conducta lesionó, como se ya dijo, los principios de regularidad parlamentaria e inderogabilidad singular del reglamento, entre otros.

A partir de esta opinión consultiva se enfatiza tal elemento del procedimiento legislativo en el ejercicio de la potestad de legislar. Se advierte a la Asamblea Legislativa sobre el cumplimiento de tal precepto en los procedimientos legislativos relativo a la promulgación, modificación y derogación de la ley.

Al encontrarse un vicio esencial en el procedimiento legislativo que invalida lo actuado, la Sala omite cualquier pronunciamiento en relación con el fondo del proyecto de ley.

**IX.- COROLARIO. REDACTA EL MAGISTRADO CASTILLO VÍQUEZ.** Se dice que las grandes oportunidades se presentan solo una vez en la vida. En la praxis política, esta expresión tiene una alta dosis de verdad, de ahí que los actores políticos deben estar muy apercibidos, con el fin de aprovechar el momento adecuado y, de esa forma, traducir en decisiones políticas fundamentales sus objetivos políticos. Cuando se carece de visión política, sea por falta de capacidad, por una errónea lectura del momento político o por omisión, sucede, con algún grado de frecuencia, que los actores políticos dejan pasar oportunidades que en el futuro no se les presentarán, toda vez que en la actividad política interactúan una serie de variables debido a que la realidad política está en un permanente cambio. La actividad parlamentaria no es ajena a ese hecho; todo lo contrario, en la praxis política parlamentaria hay momentos que de no aprovecharse, es muy probable que no se vuelvan a

presentar y, por consiguiente, la viabilidad de un acuerdo político en el presente será incierto o imposible en el futuro. El Derecho Parlamentario es consciente de esta realidad, de ahí que se busca que en el diseño de los procedimientos parlamentarios la ductibilidad o flexibilidad esté presente, de forma tal que se posibiliten la adopción de decisiones políticas fundamentales en el momento en el que las distintas fracciones parlamentarias han llegado a una concertación política. Más aún, la buena técnica jurídica del Derecho Parlamentario impone un diseño de los procedimientos parlamentarios de forma tal que permita la adopción de decisiones políticas fundamentales -actos parlamentarios finales-, sea en el ámbito legislativo o en del control político, así como su operatividad, independientemente de si la Cámara está integrada transitoriamente por una formación bipartidista, multipartidista o multipartidista excesivamente fraccionada. Coinciden los estudiosos de las Ciencias Sociales, en especial los de las Ciencias Políticas y el Derecho público, de que la fragmentación política dificulta la concertación política en el Parlamento. De ahí que en los diseños de los sistemas electorales, una variable a tomar muy en cuenta es el que haya una conformación parlamentaria que permita la gobernanza democrática y, lógicamente, se respete el principio del pluralismo político, de forma tal que haya una correspondencia entre la decisión del Soberano y la representación parlamentaria de los partidos políticos que obtienen uno o más escaños en la Asamblea Legislativa. Se trata, pues, de un delicado equilibrio entre gobernanza democrática y representación política.

A partir de las elecciones nacionales del 2002, a causa de la decisión del Soberano, el Estado costarricense está transitando por un fenómeno multipartidista. Esta realidad política no es ajena a la mayoría de este

Tribunal, lógicamente adoptando como norte los valores y principios que están presente en el sistema democrático, concretamente: el principio democrático, también conocido como del pluralismo político, y de la gobernanza democrática. De ahí que cualquier análisis de la cuestión debe tener presente estos valores y principios, así como los que informan las fuentes del Derecho Parlamentario: las fuentes axiológicas -valores-, las fuentes sociológicos -los usos y las costumbres parlamentarias- y las fuentes normativas -las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa y otras disposiciones del Directorio Legislativo y la Presidencia de la Asamblea Legislativa-. Nótese que hay consenso en la doctrina que el Derecho Parlamentario es, a su vez, un derecho adjetivo -instrumental- y sustantivo. Se afirma que es un derecho adjetivo porque, entre otras cosas, regula los procedimientos parlamentarios y su ámbito de aplicación es interno -*interna corporis*-. Se expresa que un derecho sustantivo, entre otras razones, toda vez que responde al principio democrático y sus componentes esenciales y, finalmente, debe estar a tono con el Derecho de la Constitución. Partiendo del hecho de que el Derecho Parlamentario tiene esa doble condición, el operador jurídico, cuando interpreta y aplica la normativa parlamentaria, debe hacer un enfoque integral. Es por ello, que no resulta procedente la interpretación aislada de las normas que están en el Estatuto Parlamentario, sino que estas deben observarse bajo el prisma de lo que venimos afirmando, pues podría conducirnos a conclusiones erróneas, contrarias a la naturaleza del Derecho Parlamentario. Hay que reiterar que los procedimientos parlamentarios están revestidos de una gran dosis de flexibilidad o ductibilidad.

Se nos dirá, en contra de lo que venimos afirmando, que hay un obstáculo insalvable, toda vez que el Reglamento de la Asamblea Legislativa, en

el artículo 234, establece el principio de la inderogabilidad singular de la norma. No desconoce la mayoría que esta norma recoge el citado principio desde la reforma reglamentaria de 1981, y que este Tribunal, en la opinión consultiva n.º 1995-2009, le dio rango constitucional; sin embargo en el Derecho Parlamentario este principio tiene que ser armonizado con otros valores y principios de raigambre constitucional. Como es bien sabido, el principio de inderogabilidad singular de la norma tiene como punto de referencia la norma reglamentaria -acto normativo fruto del ejercicio de la potestad reglamentaria-, y vinculado al viejo principio de *legem patere quam ipse fecisti*; y en ese ámbito, la doctrina del Derecho Administrativo se interroga cuál es el fundamento jurídico de este principio. Al respecto, se ha afirmado que lo es el principio de igualdad, si se le mira desde la óptica del ámbito político; para otros, lo es el principio de legalidad, si la visión es de la óptica jurídica. Incluso, cuando se hace un contraste entre la Ley y el Reglamento, se afirma que la primera puede autorizar derogaciones singulares, pues el poder legislativo es de pura creación jurídica y en su función no está nunca predeterminado por sus producciones normativas anteriores; *a fortiori*, en lo que respecta a los procedimientos parlamentarios. Ahora bien, armonizando este principio con los del democrático y de la gobernanza, resulta que es posible aplicar un procedimiento novedoso cuando hay unanimidad, expresa o tácita, de los (as) diputados (as) presente en la sesión y no se lesionan los derechos funcionariales de los (as) legisladores (as) vinculados al principio del pluralismo político. Esta es una forma de ver las cosas; empero, el *quid* de la cuestión que nos ocupa no corresponde a este supuesto.



Más bien el vicio de procedimiento que alegan los consultantes refiere a una violación del principio de regularidad de los procedimientos parlamentarios. Ahora bien, si se dan los supuestos *supra* -unanimidad y no vulneración de los derechos funcionariales-, es posible sostener que en aquellos casos en los que se da el quebranto normativo, el vicio es subsanable cuando los (as) diputados (as) no presentan objeción, incluso, participan con toda normalidad en la discusión y votación del proyecto de ley.

Vistas así las cosas, tal y como se explicó en los considerandos anteriores de la opinión consultiva, hay un quebranto al principio de regularidad del procedimiento parlamentario, toda vez que no es posible dispensar un proyecto de ley de conformidad con el numeral 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa cuando ya ha sido dictaminado por la comisión legislativa. Es elemental concluir que no es posible aplicar una norma cuando el supuesto de hecho que prevé no existe, ello provoca una violación sustancial del procedimiento parlamentario porque altera las reglas básicas del *iter procedimental* **cuando causa un perjuicio a los derechos funcionariales de un (a) diputado (a) a un grupo de ellos (as) que están en minoría y no ha habido unanimidad, de lo contrario se decretaría una nulidad por la nulidad misma**, de ahí que el acuerdo legislativo de dispensa de trámite resulta inconstitucional en el caso en estudio, toda vez que no se cumplen con las citadas condiciones. Este proceder tiene dos efectos negativos, salvo que haya unanimidad de parte de los (as) diputados y diputadas de aplicar ese procedimiento y que ese procedimiento no lesione sus derechos funcionariales, derechos que están vinculados al principio democrático, tales como: el derecho de enmienda, derecho al uso de la palabra, derecho a ejercer los recursos, etc., se reitera, -el acto aprobatorio de la dispensa y los demás

actos aprobatorios- o regulaciones procedimentales de rango constitucional. El primero, permite a la mayoría parlamentaria presentar una moción de fondo cuando reglamentariamente esto no era posible, colocándose en una posición de ventaja frente a los otros (as) diputados (as) -la minoría que adversa el proyecto de ley-. Segundo, impide que los (as) diputados (as) que pretendían reiterar mociones de fondo rechazadas en la comisión dictaminadora, no lo puedan hacer, toda vez que el texto sustituto difiere del dictamen de la comisión, que fue el texto de referencia para mocionar. La situación se agrava, si luego de aprobado el texto sustitutivo se somete de manera inmediata a votación el proyecto de ley en primer debate, lo que lesiona de forma grave el derecho de enmienda de los (as) diputados (as) disidentes, provocando un vicio sustancial en el trámite de la formación de la ley.

**X.- CONCLUSIÓN.** Corolario de las consideraciones realizadas, se evacua la consulta legislativa en el sentido de que en la aprobación del proyecto de ley tramitado bajo el expediente n.º 21.663, denominado "*Ley para el Patrocinio del Deporte Nacional*" se incurrió en vicios sustanciales del procedimiento legislativo que conlleva la nulidad de lo actuado.

Al encontrarse tales vicios esenciales en el procedimiento legislativo que invalida lo actuado, la Sala omite cualquier pronunciamiento en relación con el fondo del proyecto de ley.

El magistrado Castillo Viquez concluye que no hay un vicio sustancial en relación con el principio de publicidad.

El magistrado Rueda Leal salva el voto parcialmente y estima que solo se da un vicio sustancial al procedimiento parlamentario por violación al principio de publicidad.

El magistrado Cruz Castro y la Magistrada Garro Vargas salvan el voto en relación con el considerando IX.

La magistrada Hernández López consigna nota.

#### **XI.- VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO CASTILLO EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.**

En lo que respecta a la alegada violación al principio de publicidad, difiero de las razones que se dan en la opinión consultiva para llegar a la conclusión de que no hay vicios de procedimiento en relación con la no publicación del texto sustitutivo, pues considero que el Reglamento de la Asamblea Legislativa sólo exige la publicación del proyecto de ley, no de las mociones o textos sustitutivos que se aprueban en las diversas instancias parlamentarias (véanse los artículos 115 al 117, 121 y 130 del Reglamento de la Asamblea Legislativa). Más aún, sólo se publican los dictámenes del proyecto de ley si la comisión dictaminadora así lo acuerda (véanse los artículos 83 y 131 del Reglamento de la Asamblea Legislativa), lo que confirma que, salvo que así lo autorice una norma expresa del Estatuto Parlamentario, la aprobación de mociones ni de textos sustitutivos deben de publicarse en el diario oficial La Gaceta. Una razón adicional para seguir dentro de esta línea argumentativa es que, vistas las cosas desde otro prisma, resulta ociosa la publicación de los textos sustitutivos que se aprueban en el seno de los órganos parlamentarios, por la elemental razón de que ello sólo tendría sentido cuando se introduzcan conceptos o regulaciones novedosas en éstos, acción que prohíbe el Derecho de la Constitución – por violación al principio de conexidad-, o cuando así lo acuerde el órgano parlamentario con un fin específico o necesario para el trabajo parlamentario. Por otra parte, la Sala ha admitido que no siempre, la falta de publicación, en un determinado momento procesal, constituye un vicio

invalidante del procedimiento legislativo. Al respecto indicó: “La Sala no estima que esta circunstancia lesione el principio de publicidad, típico del procedimiento legislativo; este principio, en primer lugar, no se satisface por un acto único, como, por ejemplo, la publicación de la proposición, sino que se realiza en las diferentes fases del procedimiento, y en la propia publicidad a que están sometidos los trabajos de los órganos legislativos. Además, observa el tribunal que ya admitida la proposición (en el caso sobre el que versa esta opinión), y rendido el dictamen de la Comisión a que se refiere el inciso 3) del artículo 195, éste se publicó, como se estilaba. Por consiguiente, arriba la Sala a la conclusión de que la falta de publicación de la proposición de reforma constitucional de que aquí se trata, no configura un vicio que invalide el procedimiento”. (Véase el voto n.º 11560-2001).

A mayor abundamiento, hay que tener presente que el principio de publicidad en el procedimiento parlamentario no se agota en la publicación del proyecto de ley, sino que va mucho más allá, toda vez que la Asamblea Legislativa, como órgano plural y democrático, en todas sus etapas, se encuentra sometida a él. Acorde con lo anterior, la Constitución Política, en su numeral 117, señala que las sesiones de la Asamblea Legislativa son públicas, salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerden que sean secretas por votación no menor de dos tercios de los diputados presentes. Esta publicidad del trabajo parlamentario no sólo está referido al derecho que tienen los habitantes de la República de asistir a las barras de la Asamblea Legislativa, las cuales sólo pueden ser despejadas por el presidente de la Asamblea Legislativa cuando por sus signos de aprobación o de improbación —gritos, silbidos, golpes o cualquier otra demostración desordenada— se interrumpa la labor de la Asamblea (véase el artículo 27, inciso 12 del

Reglamento de la Asamblea Legislativa) -igual ocurre en el caso de las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena, donde sus presidentes también cuentan con esta atribución (véase el artículo 56, inciso j del Reglamento de la Asamblea Legislativa)-, sino también al derecho que tienen los medios de comunicación colectiva de informar sobre el trabajo parlamentario por diversos canales -radio, televisión, Internet, prensa escrita, etc.-; e, incluso, el interés de los partidos políticos con representación parlamentaria y los (as) diputados (as) a que sus intervenciones -orales, escritas o de otra índole- se difundan por todos los medios, con lo que se cumple un doble propósito, por una parte, con el control ciudadano sobre la actividad que despliega los miembros del Parlamento, crucial en todo sistema democrático, y con la rendición de cuentas, en este caso de forma inmediata, de los diputados a la ciudadanía, por el otro. Así las cosas, el acto de publicación del proyecto de ley es una de tantas manifestaciones que tiene el principio de publicidad en el procedimiento parlamentario.

Por otra parte, al exigirse la publicación de los textos sustitutivos se atenta contra una de las características esenciales del Derecho parlamentario: su ductibilidad o flexibilidad, lo que incide negativamente en el trabajo parlamentario y, en algunos casos, puede llegar a abortar los acuerdos políticos que se concertan. E, incluso, va en contra de la finalidad del Derecho parlamentario. Como es bien sabido, la finalidad de este Derecho es permitirle al Parlamento ejercer sus atribuciones (legislativa, autonormativa, el control político, integrativa, jurisdiccional y administrativa), en especial: ser el cauce a través del cual la Asamblea Legislativa adopta en forma oportuna, democrática y soberana y en estricto apego del principio de pluralismo político, las decisiones políticas fundamentales, las que se traduce en los actos



parlamentarios finales, sean éstos un decreto legislativo o un acuerdo legislativo. No debe perderse de vista que, por la dinámica parlamentaria, los acuerdos políticos en el seno del Parlamento gozan de una constante precariedad hasta tanto no se materialicen, no sólo porque hay un momento oportuno y específico para su concretización, sino a causa de la permanente tensión en que se encuentran los actores políticos debido a la gran cantidad de variables políticas que manejan en un mismo momento, lo que significa que, entre más prolongando sea el tiempo para concretizar el acuerdo político, mayores son las posibilidades de que se rompa. De ahí la necesidad de su ejecución oportuna y, en algunos casos inmediata, ya que la realidad política varía constantemente y puede dar al traste con lo pactado. Por tal motivo, cuando se le obliga a la Asamblea Legislativa, so pretexto de observar el principio de publicidad en el procedimiento parlamentario, la publicación de los textos sustitutivos o mociones en el diario oficial La Gaceta, lo que implica un atraso importante en la adopción de la decisión política dado el tiempo que se demora para ello, se atenta contra la naturaleza misma del órgano parlamentario y su dinámica, contra una de las características y finalidad del Derecho parlamentario, todo lo cual resulta un despropósito en un órgano esencialmente político –hay quienes sostienen que el funcionamiento de la Cámara es un reflejo de la continuación de la contienda electoral en un plano diferente-, como es la Asamblea Legislativa.

**XII.- 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.

### **POR TANTO:**

Se evacua la consulta legislativa en el sentido de que en la aprobación del proyecto de ley tramitado bajo el expediente n.º 21.663, denominado "Ley para el Patrocinio del Deporte Nacional" se incurrió en un vicio sustancial del procedimiento legislativo por infracción del artículo 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que conlleva la nulidad de lo actuado. Lo anterior por la indebida aplicación del trámite de dispensa cuando el proyecto de ley ya contaba con el correspondiente informe de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, lesionándose con ello los principios de regularidad parlamentaria, inderogabilidad singular del reglamento y publicidad. En vista de que se ha constatado un vicio de procedimiento, se omite pronunciarse sobre los vicios de fondo alegados.

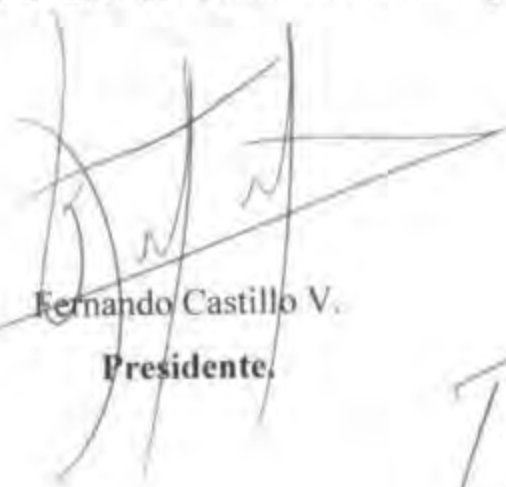
El magistrado Castillo Viquez concluye que no hay un vicio sustancial en relación con el principio de publicidad.

El magistrado Rueda Leal salva el voto parcialmente y estima que solo se da un vicio sustancial al procedimiento parlamentario por violación al principio de publicidad.


El magistrado Cruz Castro y la Magistrada Garro Vargas salvan el voto en relación con el considerando IX.

La magistrada Hernández López consigna nota.

Notifíquese esta resolución al Directorio de la Asamblea Legislativa, a la Comisión Legislativa de Asuntos de Constitucionalidad y las Diputadas y Diputados consultantes.



Fernando Castillo V.  
**Presidente.**



Fernando Cruz C.



Paul Rueda L.




Nancy Hernández L.



Luis Fdo. Salazar A.



Jorge Araya G.



Anamari Garro V.

### **Nota de la Magistrada Hernández López**

En relación con el vicio de procedimiento, concuro con mi voto, pero únicamente en lo que atañe al principio de regularidad del procedimiento parlamentario con base en estos argumentos dados por el Magistrado Castillo Víquez en sus razones separadas. En efecto, como él lo señala, estimo que no es posible dispensar un proyecto de ley de conformidad con el numeral 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa cuando ya ha sido dictaminado por la comisión legislativa porque ello provocaría una violación sustancial del procedimiento parlamentario al alterar las reglas básicas del *iter procedimental*. Coincido con el argumento de que este proceder tiene dos efectos negativos, salvo que existiera un consenso de todos (as) los (as) diputados (as). El primero, permite a la mayoría parlamentaria presentar una moción de fondo cuando reglamentariamente esto no era posible, colocándose en una posición de ventaja frente a los otros (as) diputados (as) -la minoría que adversa el proyecto de ley-. Segundo, impide que los (as) diputados (as) que pretendían reiterar mociones de fondo rechazadas en la comisión dictaminadora, no lo puedan hacer, toda vez que el texto sustituto difiere del dictamen de la comisión, que fue el texto de referencia para mocionar. La situación se agrava, si luego de aprobado el texto sustitutivo se somete de manera inmediata a votación el proyecto de ley en primer debate, lo que lesiona de forma grave el derecho de enmienda de los (as) diputados (as), provocando un vicio sustancial en el trámite de la formación de la ley.

En lo que me separo del razonamiento es en cuanto a la violación al principio de publicidad. Si bien he acompañado al magistrado Castillo en varios votos sobre este principio, atendiendo a la ductibilidad del procedimiento, ello tiene sus excepciones, porque hay omisiones que resultan subsanables, pero, otras

que no lo son, sobre todo si aun cuando existiendo conexidad, se trata de cambios sustanciales introducidos via texto sustitutivo como sucedió en el presente caso.



Nancy Hernández López

Magistrada



**Exp. N° 20-021813-0007-CO**

**Res. 2021009111**

**Voto salvado parcial del magistrado Rueda Leal.** Con el respeto acostumbrado, salvo el voto en los siguientes términos.

El criterio de mayoría encontró un vicio sustancial en el procedimiento legislativo, debido a que se procedió a aplicar la dispensa de trámite, establecida en el artículo 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, a pesar de que el proyecto de ley ya contaba con un dictamen de comisión.

El punto medular de la discusión es una interpretación de esa norma, que establece:

*“ARTICULO 177. Trámite de dispensa*

*Un proyecto de ley podrá ser conocida por la Asamblea en primer debate, sin el requisito de informe previo de una de las comisiones de la Asamblea, entendiéndose entonces que aquella actúa como comisión general, cuando así lo disponga la propia Asamblea, mediante la expresa dispensa de trámites previos. En este caso, una vez terminada la discusión del asunto en primer debate, y habiéndose conocido directamente las mociones de fondo de los diputados, el Presidente de la Asamblea pondrá a votación el asunto.”*

Al valorar la aplicación de ese artículo al caso concreto, la mayoría de la Sala concluyó lo siguiente:

“...ha de entenderse que lo que se dispensa es de los trámites previos; pero si estos ya se dieron, no se pueden desconocer. Lo contrario sería trastocar la finalidad de esta disposición, que es la dispensa de los trámites previos y no la anulación o supresión de estos. En este caso, se había dictaminado el proyecto e incluso se habían agotado los dos días de mociones vía art. 137 del RAL, tal como consta en el iter del expediente legislativo. Si se aceptara que el Plenario está legitimado —invocando esta norma— para convertirse en comisión en cualquier momento y sin ninguna salvedad, entonces, se estaría avalando que la mayoría absoluta desconozca todo lo que las minorías hayan presentado en las fases anteriores y se les estaría vedando la posibilidad de ejercer el derecho a presentar mociones vía art. 138 del RAL (mociones de reiteración), que podrían haber recaído sobre las 67 mociones presentadas (en realidad sobre 65, porque dos habían sido ya incorporadas).

Los hechos descritos violan varios principios. Por un lado, el principio de regularidad parlamentaria, mediante el que se garantiza que los integrantes del Parlamento tengan conocimiento cierto de cuáles son las reglas del juego. El presente caso, lo que se da es una deficiente y, por ello, irregular aplicación de la norma, por lo que en efecto se consuma el vicio alegado. Además, no de manera principal, sino por derivación, hay una especie de lesión al principio de inderogabilidad singular del reglamento. En efecto, al aplicar inapropiadamente el art. 177 del RAL, de algún modo se está desaplicando para el caso concreto las demás disposiciones de ese cuerpo normativo, que correspondía ser aplicadas. Por otro lado, también se lesiona el principio de publicidad, que hace posible el conocimiento previo —a diputados y diputadas y a la ciudadanía— de lo que se va a discutir y sobre lo que se va a votar.

*Esta Sala considera irregular que a través de la inadecuada aplicación de esta figura —la dispensa de trámites previos— se anulen o desconozcan parte de las gestiones preparatorias realizadas por las comisiones dictaminadoras correspondientes, pues se trastoca el contenido y el motivo de la propia norma y del procedimiento parlamentario. Recuérdese que la disposición refiere que su uso está previsto para los supuestos en los que se carece del informe previo de una de las comisiones de la Asamblea, pero no al contrario. Utilizar este mecanismo cuando ya se cuenta con el correspondiente dictamen o informe de la comisión legislativa designada (art. 81 del RAL) implica vaciar de propósito y finalidad a algunos de los avances ya realizados en la comisión, convirtiendo en un sinsentido su intervención en el trámite parlamentario correspondiente, e incluso la lógica de la existencia misma de las comisiones y de su labor preparatoria del texto del proyecto de ley. Como la aplicación de esa dispensa de trámite requiere de mayoría absoluta, cuando esta es utilizada en una fase en la que ya no corresponde hacerlo, se neutraliza a las minorías que se quedan sin armas (mociones de reiteración) para incidir en el proyecto de ley en cuestión. Finalmente, con esa inadecuada aplicación se desconocen las reglas establecidas en el procedimiento parlamentario para el trámite de presentación de mociones (de fondo y de reiteración). Se lesiona así, como se dijo, la regularidad que se espera en el trámite de un proyecto de ley.”*

En resumen y por su orden, los argumentos de la mayoría serían los siguientes: 1) se anulan o suprimen trámites previos (entendiéndose con ello el dictamen de comisión); 2) se afectaría a las minorías, pues se desconocería lo que hubieran presentado en fases anteriores y la posibilidad de presentar mociones de reiteración vía art. 138; 3) se viola el principio de regularidad

parlamentaria; 4) se lesiona el principio de inderogabilidad singular del reglamento; 5) el ordinal 177 está previsto para el supuesto en que no exista informe de una comisión; de lo contrario, la norma sería un sinsentido, pues vaciaría de propósito y finalidad los avances realizados en la comisión en su labor preparatoria. Hago hincapié en el hecho de que no estoy salvando el voto en lo que se refiere a la violación del principio de publicidad, de ahí que no me refiera a esa objeción.

En mi opinión, tales argumentos siguen una comprensión errónea de la dinámica parlamentaria. Es cierto, como indica la mayoría, que las comisiones legislativas tienen una función preparatoria en el *iter* legislativo. En ellas se presentan y discuten mociones, se recibe a expertos en la materia objeto del proyecto, se envía a consulta a las instancias interesadas, se estudian dictámenes y los diferentes criterios aportados, y demás actividades, tendentes a rendir un informe del proyecto para el Plenario, donde sería conocido en primer debate.

Sin embargo, es menester enfatizar que las comisiones legislativas son órganos auxiliares en la labor legislativa. En efecto, la instancia que tiene la representación del pueblo y que goza de la capacidad de legislar, por excelencia, es el Plenario; en el caso costarricense, tal potestad también la tienen las Comisiones con Potestad Legislativa Plena, por indicación expresa de la Constitución Política. Nótese que, en una democracia representativa ideal, sería el propio Plenario -todos los representantes del pueblo- quienes recibirían a los expertos, remitirían a consulta a las diferentes instancias, valorarían dictámenes y discutirían abiertamente sobre todos los proyectos de ley. Empero, es una verdad de Perogrullo que la carga de trabajo, la cantidad de temas especializados, audiencias, proyectos de ley, etc. imposibilitan que el

Plenario asuma todas esas labores y le obligan a delegar trabajo en otros órganos. Es ahí donde surgen las comisiones legislativas, que se encargan de preparar el proyecto -instruirlo- para que sea conocido por el Plenario y, así, facilitar su funcionamiento. Sin embargo, las comisiones legislativas no son indispensables en el trámite de ley, ya que -se reitera- la capacidad de legislar no está en ellas, sino en el Plenario. Esto se evidencia cuando el Plenario desea recuperar sus potestades en toda su extensión y asumir él mismo la preparación del proyecto de ley, lo puede hacer a través del mecanismo del numeral 177. No en vano indica esa norma que la Asamblea actúa en ese caso como “comisión general”, pues ella misma puede cumplir las funciones que, ordinariamente, recaerían en las comisiones legislativas.

Lo anterior fue reconocido por la Sala Constitucional en la sentencia n.º 2008-010450 de las 9:00 horas del 23 de junio de 2008:

*“...La competencia atribuida a las Comisiones Permanentes Ordinarias es el estudio del proyecto de ley y sobre el cual deberá rendir un informe en los términos y formas previstos en el Reglamento de cita. Estas Comisiones cumplen un rol preparatorio que culmina con uno o varios dictámenes, que serán conocidos y discutidos por el Plenario en el orden fijado por el artículo 81 del Reglamento referido. En estos términos, el estudio de un proyecto de ley que se encomienda a una Comisión Permanente Ordinaria, es una delegación de la instrucción del expediente, para cumplir las etapas preparatorias del proyecto, como la de consultas, estudio de Servicios Técnicos y en general el enriquecimiento del proyecto con la participación de los diputados integrantes. La regla general incorporada en el Reglamento de la Asamblea Legislativa es la de delegación automática de la instrucción a la Comisión Permanente Ordinaria respectiva, que puede ser revocada por el*



Plenario para recuperar el conocimiento del proyecto, en el ejercicio pleno de su potestad normativa, que comprende necesariamente la de instruir el expediente. La forma de recuperar la potestad es mediante el trámite de dispensa, que sustrae de la Comisión Permanente Ordinaria el proyecto de ley, asumiendo el Plenario el ejercicio de todas sus potestades, tanto las preparatorias, como las decisorias. De manera que, lo acusado se produjo en atención a lo dispuesto expresamente en el artículo 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y a una valoración de conveniencia y oportunidad política que estimó la mayoría del Parlamento...” (El subrayado es agregado).

Los alegatos del voto de mayoría deben ser analizados, teniendo en mente esta dinámica parlamentaria.

Cuando se critica que la dispensa lleva a “anular” o “suprimir” trámites previos (punto 1) debe notarse que la situación no es tal. Los informes, los dictámenes, la discusión e información producto de la labor de la comisión legislativa seguirán en el expediente legislativo para ser aprovechado por quien lo estime pertinente. Dispensar no es sinónimo de anular o suprimir. El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española lo define como “*eximir de una obligación, o de lo que se quiere considerar como tal*,” (definición accesible en <https://dle.rae.es/>). Por eso, la dispensa de trámites previos significa que, existiendo una obligación ordinaria, como es la preparación del proyecto de ley por parte de una comisión legislativa, tal obligación no debe ser cumplida.

El voto de mayoría concatena ese primer argumento con la supuesta afectación a las minorías parlamentarias, pues la dispensa llevaría a que se

desconociera lo presentado en fases anteriores, incluyendo mociones de reiteración (argumento 2). Este criterio es errado por varios motivos. El primero es que entra en contradicción con el quinto alegato (la dispensa puede darse, salvo que exista informe de comisión), pues la presentación de mociones ocurre también antes de la elaboración del informe o dictamen de comisión. Es decir, para que esta crítica tuviera sustento, entonces no sería posible dispensar de trámites a un proyecto que ya fue objeto de mociones, incluso si no tiene todavía el informe de comisión, pues ello llevaría siempre a lesionar los derechos de las minorías y, podría agregarse, a “suprimir” y “anular” los esfuerzos previos (lo que constituye otro argumento en contra del primer alegato). Es evidente que tal lógica traería consigo una limitación enorme a la potestad de la Asamblea de dispensar de trámite a un proyecto. Un segundo alegato es que esa forma de pensar desconoce la naturaleza que asume la Asamblea cuando dispensa de trámites. A partir del momento de la dispensa, ella toma la forma de una “comisión general” y, como tal, debe recibir y conocer las mociones que presenten los diputados. Esto es señalado expresamente por el mismo numeral 177:

*“...En este caso, una vez terminada la discusión del asunto en primer debate, y habiéndose conocido directamente las mociones de fondo de los diputados, el Presidente de la Asamblea pondrá a votación el asunto...”* (el subrayado es agregado).

Es incorrecto afirmar que la dispensa de trámites “neutraliza a las minorías”, pues, según literalidad de la norma, la Asamblea debió conocer directamente las mociones de fondo de los diputados, antes de que el proyecto fuera puesto a votación, toda vez que ella asume las labores de una comisión general. Con esto, en mi criterio, existe una garantía suficiente para las

minorías y el derecho de enmienda de los diputados, quienes podrán presentar las mociones que a bien tengan. Se subraya que este argumento imposibilitaría prácticamente cualquier dispensa de trámite, ya que la supuesta “neutralización de minorías” también se daría si el proyecto es dispensado antes de que se rindiera el informe de la comisión legislativa. De ahí que deba rechazarse el argumento.

En tercer lugar, la mayoría reclama la violación al “principio de regularidad parlamentaria”. Destaco que se trata de un principio “novedoso”, visto que no ha sido conocido con ese nombre específico por este Tribunal, por lo que tampoco han sido definidos sus contornos y supuestos de aplicación. Haciendo reserva de lo anterior, opino que podría hablarse de regularidad parlamentaria si existiera una práctica o costumbre consolidada de rechazar la dispensa de trámites cuando el proyecto de ley ya tiene un informe de comisión. Empero, la sentencia no remite a ningún caso previo o situación análoga que permitan deducir una práctica asentada en ese sentido. El segundo reparo sería que la violación a la regularidad parlamentaria solo sería relevante para esta Sala si conllevara un vicio sustancial del procedimiento. Enfatizo este punto, pues no debe defenderse la regularidad por la simple pretensión de conservar los formalismos parlamentarios. Existen formas parlamentarias cuyo rompimiento no significan un vicio sustancial del procedimiento. Este elemento tampoco se observa en el alegato de la mayoría, la que remite únicamente a la necesidad de “conocer las reglas del juego”. Por último, a la indemostrada regularidad parlamentaria y la falta de corroboración de un vicio sustancial en que incurre la mayoría debe oponerse una característica del procedimiento legislativo que sí ha sido reconocida por la Sala y que si ha

llegado a ser considerada un principio del procedimiento parlamentario, que es la flexibilidad parlamentaria:

*“...esta Sala ha reconocido en varias sentencias que una de las características esenciales de la regulación parlamentaria, es la flexibilidad inserta en las normas que se crean para su funcionamiento, entendiéndose que al hablar de flexibilidad parlamentaria nos referimos a la posibilidad de implementar e integrar soluciones que faciliten la dinámica legislativa y la formación de la voluntad del cuerpo colegiado, sin que se entienda autorizada la derogación singular del reglamento legislativo.”* (Sentencia n.º 2008-010450 de las 9:00 horas del 23 de junio de 2008; en cuanto a la flexibilidad parlamentaria puede consultarse también las sentencias n.ºs 8408 de las 15:24 horas del 3 de noviembre de 1999; 2006-003671 de las 14:30 horas del 22 de marzo de 2006; 2008-2521 de las 8:31 horas del 22 de febrero de 2008; 2007-018139 de las 15:30 horas del 18 de diciembre de 2007; 2016-12413 de las 16:15 horas del 30 de agosto de 2016, entre otras.)

El infrascrito opta por continuar esa línea jurisprudencial de la Sala, pues es más ajustada a la finalidad del procedimiento legislativo.

El corolario de la sentencia se retoma el “principio de regularidad parlamentaria” e insiste en la lesión al derecho de las minorías; incluso, se habla de que la decisión debe ser tomada por unanimidad, estableciendo un requisito normativamente inexistente (salvo indicación en contra, las decisiones de la Asamblea son tomadas por mayoría absoluta, artículos 119 constitucional y 62 del Reglamento). Aquí, la mayoría de esta Sala desconoce otra vez la función de “comisión general” que adquiere el Plenario. El vicio no sería la dispensa de trámite (donde lo encuentra la sentencia de mayoría), sino

que el Plenario, constituido en comisión general, impidiera a sus integrantes la presentación de mociones, su discusión y decisión, pues ese es un requisito expreso para la aplicación de la dispensa (“...y habiéndose conocido directamente las mociones de fondo de los diputados...”). Si el Plenario decide actuar como comisión general, entonces debe cumplir las funciones de una comisión general, lo que incluye el respeto a las minorías, el principio democrático, y, en general, el ejercicio de los derechos funcionariales de sus integrantes. La objeción expresada en el corolario de la sentencia está, en esencia, desvinculada de la existencia de un informe de la comisión legislativa y es, por tanto, insostenible, pues equivaldría a eliminar el trámite de dispensa del todo.

El cuarto alegato de la sentencia se refiere al principio de inderogabilidad singular del reglamento. Una vez leído el voto de mayoría, considero que no se brinda suficiente fundamentación para concluir tal violación. La mayoría solo habla de una “*especie*” de lesión porque se está aplicando erróneamente el numeral 177 para el caso concreto, por lo que se están desaplicando “...de algún modo...las demás disposiciones de ese cuerpo...”. La mayoría no precisa cuáles son esas otras normas ni cómo se están desaplicando; tampoco explica cuál, concretamente, es la manera “inapropiada” de interpretar el artículo 177. Ante la falta de fundamentación, omito mayor pronunciamiento al respecto.

Por último, en el quinto punto, la mayoría señala que el numeral 177 está previsto para el supuesto en que no exista un informe de la comisión legislativa; lo contrario, “*implica vaciar de propósito y finalidad a algunos de los avances ya realizados en la comisión, convirtiendo en un sinsentido su intervención en el trámite parlamentario correspondiente, e incluso la lógica*



de la existencia misma de las comisiones y de su labor preparatoria del texto del proyecto de ley.” Tal argumento surge de una interpretación de la frase subrayada en el siguiente extracto de ese artículo:

*“Un proyecto de ley podrá ser conocido por la Asamblea en primer debate, sin el requisito de informe previo de una de las comisiones de la Asamblea, entendiéndose entonces que aquella actúa como comisión general, cuando así lo disponga la propia Asamblea, mediante la expresa dispensa de trámites previos...”*

En mi criterio, el error de la mayoría está nuevamente en la conceptualización de la dinámica parlamentaria. Se reitera que las comisiones legislativas auxilian a la Asamblea. Su existencia se debe a que facilitan la labor del Plenario, al llevar a cabo la instrucción o preparación del proyecto de ley. Sin embargo, cuando se decide dispensar de trámite, entonces el Plenario asume “...el ejercicio de todas sus potestades, tanto las preparatorias, como las decisorias...” (Sentencia n.º 2008-010450, *supra* citada; el subrayado es agregado).

En el procedimiento parlamentario, la regla general es la delegación automática de la instrucción de un proyecto de ley en una comisión legislativa para ella rinda el informe respectivo. Apartarse de esa regla sería lo excepcional o extraordinario. Por eso, cuando se indica que “...*Un proyecto de ley podrá ser conocido por la Asamblea en primer debate, sin el requisito de informe previo de una de las comisiones de la Asamblea...*”, quiere decir que se exceptúa al proyecto del cumplimiento de ese gran requisito “ordinario”, que es la rendición del informe, derivado del trámite en comisión. Sin embargo, no quiere decir que no puede aplicarse la dispensa si tal requisito

si fue cumplido. Esta lógica se demuestra si la dispensa versara - hipotéticamente- sobre otro requisito importante, por ejemplo, la publicación del proyecto: “...*Un proyecto de ley podrá ser conocido por la Asamblea en primer debate, sin el requisito de la publicación...*” En ese supuesto hipotético, el hecho de que se publicara el proyecto no significaría la imposibilidad de dispensar, pues más bien se cumplió un requisito que no era necesario.

Aquí, al interpretar el numeral 177, la mayoría considera nuevamente que “dispensar” significa “eliminar” o “anular”, como se indicó en los primeros puntos del análisis. Sin embargo, según se explicó en ese momento, tales palabras no son sinónimas. Otrosí, la dispensa pretende liberar al Plenario del trámite en comisión, con independencia de la fase en que se encuentre la comisión legislativa. Se reitera que el argumento de la anulación y pérdida de los “*avances ya realizados en la comisión*” no está sujeto a la rendición del informe. Verbigracia, si la comisión legislativa efectuara toda la instrucción del proyecto de ley y hubiese encargado a uno de sus integrantes la redacción del informe (informe que aún no ha sido rendido), y el Plenario decidiera dispensar el proyecto de trámites, entonces habría similar “pérdida” de los avances realizados.

Visto que la dispensa de trámites debe ser acordada por el Plenario, que esa instancia es la representante del pueblo por antonomasia (más que una comisión legislativa), que él se constituirá en comisión general, donde recibirá y decidirá sobre las mociones de sus integrantes, y que la flexibilidad parlamentaria lleva a una interpretación favorable a la tramitación del proyecto de ley, aunado todo esto a las expuestas falencias del criterio de

mayoría, salvo el voto, pues no detecto el acusado vicio sustancial al procedimiento parlamentario.



**Paul Rueda L.**

## VOTO SALVADO AL CONSIDERANDO IX DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

A.	Consideraciones preliminares .....	1
B.	Vicio sustancial respecto del art. 177 RAL .....	2
1.	Síntesis de lo dicho en considerando VIII .....	2
a.	La norma en cuestión: el art. 177 RAL .....	2
b.	La jurisprudencia constitucional sobre el art. 177 RAL .....	3
c.	Núcleo de la argumentación sobre el vicio relativo al art. 177 RAL .....	3
2.	Gravedad y carácter del vicio .....	5
C.	La novedosa interpretación sobre el alcance y carácter del vicio .....	6
1.	Las condiciones para que el vicio se tenga por subsanable .....	6
2.	Justificación de la novedosa interpretación .....	7
3.	La inderogabilidad singular del Reglamento: efecto concomitante .....	9
4.	Sobre los límites hermenéuticos .....	10
5.	Consecuencias de la novedosa interpretación .....	12
D.	Ante el hecho público y notorio .....	14
E.	Reflexiones finales .....	15

### A. Consideraciones preliminares

Con el respeto acostumbrado disiento de lo que la mayoría suscribe en el considerando IX, titulado “Corolario”. Ya el título desdice de su contenido, pues un corolario es una “proposición que no necesita prueba particular y se deduce con facilidad de lo demostrado previamente” (Diccionario de la Real Academia Española). Como se mostrará, ese considerando IX no responde propiamente a un corolario, al menos, no en su totalidad, pues en buena parte recoge una reinterpretación sobre las condiciones para que se configure el vicio señalado por esta Sala en el considerando VIII y constituye un quiebre muy significativo de lo dicho en este. Además, rompe con principios básicos del derecho

parlamentario, avalados por la jurisprudencia constitucional, y socaba las bases mismas del Estado de Derecho.

Para efectos del análisis de ese considerando IX, es posible advertir en él una cierta estructura. Primero hace unas consideraciones metajurídicas, más propias de la ciencia política. Después se centra en lo que entiende que deben ser las condiciones para que no se configure el vicio relativo al art. 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (en adelante, RAL o Reglamento) y, en tercer lugar, se refiere a la gravedad del vicio cuando no se han dado tales condiciones. Sobre lo primero, no parece necesario hacer comentario alguno; lo segundo, en cambio, constituye el núcleo de mi disensión y para efectos de este voto se denominará *la novedosa interpretación*; respecto de lo tercero, coincido plenamente, como luego se verá.

Aquí corresponde tener presente de qué vicio se está hablando, cuál es el fundamento para señalarlo como tal y cuál es su naturaleza. Después se harán unos comentarios sobre algunos elementos y pasajes significativos de la novedosa interpretación y, finalmente, se recogerán unas reflexiones sobre las consecuencias que se podrían vislumbrar.

#### B. Vicio sustancial respecto del art. 177 RAL

En el considerando VIII se advirtieron dos vicios: uno relativo al art. 177 RAL (señalado por la mayoría, pero no por el Magistrado Rueda Leal) y otro relativo a la lesión al principio de publicidad (señalado por la mayoría, pero no por el Magistrado Castillo Viquez). El considerando IX sólo se refiere al primero y, como he dicho, mi disensión justamente se da respecto de la novedosa interpretación del art. 177 RAL—y, por conexidad, del art. 234 RAL—que ahí se sostiene.

##### 1. Síntesis de lo dicho en considerando VIII

###### a. La norma en cuestión: el art. 177 RAL

Es conveniente comenzar por citar la norma en cuestión:

Art. 177. Trámite de dispensa. Un proyecto de ley podrá ser conocido por la Asamblea en primer debate, **sin el requisito de informe previo** de una de las comisiones de la Asamblea, entendiéndose entonces que aquella actúa como comisión general, cuando así lo disponga la propia Asamblea, mediante la expresa dispensa de **trámites previos**. En este caso, una vez terminada la discusión del asunto en primer debate, y habiéndose



conocido directamente las mociones de fondo de los diputados, el Presidente de la Asamblea pondrá a votación el asunto. (Lo destacado no es del original).

b. La jurisprudencia constitucional sobre el art. 177 RAL

Además, vale la pena, recordar las líneas jurisprudenciales de esta Sala sobre esa norma. También porque podría aducirse que ahí estaba el germen de lo que la mayoría de la Sala en el considerando VIII denomina “la indebida aplicación del art. 177 RAL”.

En primer término, este Tribunal ha dicho que el art. 177 RAL puede utilizarse en cualquier momento (sentencia n.º3630-1995, resoluciones n.º4133-1995, n.º4388-1995). Obviamente, en cualquier momento, dentro de la lógica del mismo artículo, es decir, que no se hayan llevado a cabo los trámites previos. En segundo lugar, ha señalado que puede aplicarse aun cuando se hubiesen iniciado esos trámites previos, es decir, que se hubiese iniciado el conocimiento del proyecto en comisión (resolución n.º2008-010450). Finalmente, ha aclarado que hay trámites previos que nunca pueden ser dispensados, como lo es la publicación del proyecto de ley en La Gaceta (resolución n.º2002-03458, y en el mismo sentido, véase sentencia n.º2013-011569).

Entonces, no existe sustento para afirmar que la Sala Constitucional ha dado pie para avalar la aplicación del art. 177 RAL cuando se habían realizado los trámites previos, mucho menos, como en el proyecto de ley objeto de esta consulta, que no sólo había sido dictaminado afirmativamente en comisión, sino sobre el que habían llegado al plenario los dos informes de mociones de fondo vía art. 137 RAL.

c. Núcleo de la argumentación sobre el vicio relativo al art. 177 RAL

En el considerando VIII, en síntesis, se señaló:

“Es decir, esa norma dispone que un proyecto puede ser conocido por el Plenario sin que haya dictamen de una comisión, (...). Tal como indica expresa e inequívocamente el texto de ese artículo se trata de la dispensa de los actos preparatorios (...).

[H]a de entenderse que lo que se dispensa es de los trámites previos; pero si estos ya se dieron, no se pueden desconocer. Lo contrario sería trastocar la finalidad de esta disposición, que es la dispensa de los trámites previos y no la anulación o supresión de estos (...). Si se aceptara que el Plenario está legitimado —invocando esta norma—

para convertirse en comisión en cualquier momento y sin ninguna salvedad, entonces, se estaría avalando que la mayoría absoluta desconozca todo lo que las minorías hayan presentado en las fases anteriores y se les estaría vedando la posibilidad de ejercer el derecho a presentar mociones vía art. 138 del RAL (mociones de reiteración) (...).

[Con esta indebida aplicación que hizo el plenario del art. 177 RAL] se violan varios principios. Por un lado, el principio de regularidad parlamentaria, mediante el que se garantiza que los integrantes del Parlamento tengan conocimiento cierto de cuáles son las reglas del juego (...). Además, no de manera principal, sino por derivación, hay una especie de lesión al principio de inderogabilidad singular del reglamento. En efecto, al aplicar inapropiadamente el art. 177 del RAL, de algún modo se está desapplicando para el caso concreto las demás disposiciones de ese cuerpo normativo, que correspondía ser aplicadas (...).

Esta Sala considera irregular que a través de la inadecuada aplicación de esta figura — la dispensa de trámites previos— se anulen o desconozcan parte de las gestiones preparatorias realizadas por las comisiones dictaminadoras correspondientes, pues se trastoca el contenido y el motivo de la propia norma y del procedimiento parlamentario. Recuérdese que la disposición refiere que su uso está previsto para los supuestos en los que **se carece del informe previo de una de las comisiones de la Asamblea**, pero no al contrario. Utilizar este mecanismo cuando ya se cuenta con el correspondiente dictamen o informe de la comisión legislativa designada (art. 81 del RAL) implica vaciar de propósito y finalidad a algunos de los avances ya realizados en la comisión, convirtiendo en un sinsentido su intervención en el trámite parlamentario correspondiente, e incluso la lógica de la existencia misma de las comisiones y de su labor preparatoria del texto del proyecto de ley. Como la aplicación de esa dispensa de trámite requiere de mayoría absoluta, cuando esta es utilizada en una fase en la que ya no corresponde hacerlo, se neutraliza a las minorías que se quedan sin armas (mociones de reiteración) para incidir en el proyecto de ley en cuestión. Finalmente, con esa inadecuada aplicación se desconocen las reglas establecidas en el procedimiento parlamentario para el trámite de presentación de mociones (de fondo y de reiteración). Se lesiona así, como se dijo, la regularidad que se espera en el trámite de un proyecto de ley” (Considerando VIII). (Lo destacado es del original).

En ese mismo considerando, se dijo:

Ahora bien, la Sala no desconoce que el hecho de que el Plenario se convierta en comisión supone que el derecho de enmienda de las diputadas y los diputados podría tener un más amplio margen de acción. Así lo ha explicado la Secretaría de la Asamblea Legislativa, en el oficio n.º AL-DSDI-OFI-0009-2021 antes citado. No obstante, la existencia de esas posibles ventajas apuntadas no subsana el vicio que se configura al aplicar irregularmente el mencionado art. 177 del RAL y pretender utilizarlo para un fin que no está previsto ni buscado por esa norma (Considerando VIII).

Esto último es interesante, porque muestra que el sentir de la mayoría en tal considerando es que se trata de un vicio sustancial que acarrea nulidad, pese a

que podrían advertirse algunas ventajas derivadas de la inapropiada aplicación. Es decir, los *finés* más o menos loables que pudieran obtenerse de la decisión no subsanan el vicio, porque este es sustancial. De hecho, con meridiana claridad lo establece ese considerando al final:

En consecuencia, considera la Sala que el trámite empleado para la votación en primer debate (...) es inconstitucional. **Se trata de un vicio sustancial del procedimiento legislativo, lo que conlleva la nulidad de lo actuado, dado el carácter vinculante de este criterio** (Considerando VIII). (Lo destacado es del original).

Por eso, con mucha más razón, no cabe que en ese mal llamado “Corolario” la mayoría establezca unas condiciones que podrían entenderse como eximentes de nulidad, es decir, *circunstancias* que harían que la decisión tomada (la conducta parlamentaria) no sea tenida por violatoria del art. 177 RAL, ni de la inderogabilidad singular del reglamento (principio que es recogido normativamente en el art. 234 RAL) ni del principio de regularidad parlamentaria, entre otros. Justamente eso es lo que ahora se verá con más detenimiento.

## 2. Gravedad y carácter del vicio

Basta apropiarse de las últimas líneas del “Corolario”, aquellas con las que dije que coincidíamos, para dar cuenta de la gravedad de este vicio. Al hablar de los efectos de tal vicio, con acierto, señala:

“El primero, permite a la mayoría parlamentaria presentar una moción de fondo cuando reglamentariamente esto no era posible, colocándose en una posición de ventaja frente a los otros (as) diputados (as) -la minoría que adversa el proyecto de ley-. Segundo, impide que los (as) diputados (as) que pretendían reiterar mociones de fondo rechazadas en la comisión dictaminadora, no lo puedan hacer, toda vez que el texto sustituto difiere del dictamen de la comisión, que fue el texto de referencia para mocionar. La situación se agrava, si luego de aprobado el texto sustitutivo se somete de manera inmediata a votación el proyecto de ley en primer debate, lo que lesiona de forma grave el derecho de enmienda de los (as) diputados (as) disidentes, provocando un vicio sustancial en el trámite de la formación de la ley”. (Considerando IX. “Corolario”, *in fine*).

Bien ha dicho la Sala que no todo vicio en el procedimiento legislativo es causa de nulidad. Es decir, también en este ámbito podemos hablar de vicios subsanables (aquellos que no acarrean nulidad, porque el elemento que se introdujo o se omitió no lesiona de manera sustancial el acto) y vicios

insubsanables (porque atacan aspectos medulares de la lógica que permea la creación de normas).

Aquí, con la indebida aplicación del art. 177 RAL, se lesionó el principio democrático (por incumplimiento del texto expreso del Reglamento, cuyo fin último es realizar tal principio), el principio de legalidad (que vincula al Legislador y que, en el ámbito parlamentario, de modo particular, exige el cumplimiento del RAL); el principio de regularidad (que asegura una dinámica parlamentaria previsible), y el principio de inderogabilidad singular del reglamento (al que luego se hará referencia). Además, en el trámite del proyecto que es objeto de esta consulta, sucesivamente se violó el principio de publicidad.

Esto hace que se trate de un vicio sustancial, no accidental y, por tanto, que acarrea la nulidad de lo actuado. Es decir, es un acto cuyo objeto está viciado de raíz y ningún fin más o menos loable ni tampoco circunstancia previa, concomitante o consecuente alguna puede subsanar el vicio.

#### C. La novedosa interpretación sobre el alcance y carácter del vicio

En el considerando VIII, la mayoría (de la que también participo) advirtió el vicio de la indebida aplicación del art. 177 RAL y su carácter sustancial. Sin embargo, en el considerando IX, una mayoría estimó que ese podría ser un vicio subsanable si se dan unas condiciones, esto es, unas circunstancias.

##### I. Las condiciones para que el vicio se tenga por subsanable

En el "Corolario" se reconoce el vicio, pero se considera subsanable:

"Armonizando este principio con los del democrático y de la gobernanza, resulta que es posible aplicar un procedimiento novedoso cuando hay unanimidad, expresa o tácita, de los (as) diputados (as) presente en la sesión y no se lesionan los derechos funcionariales de los (as) legisladores (as) vinculados al principio del pluralismo político. Esta es una forma de ver las cosas; empero, el quid de la cuestión que nos ocupa no corresponde a este supuesto". (Considerando IX, "Corolario").

Y también se afirma:

"Ahora bien, si se dan los supuestos *supra* -unanimidad y no vulneración de los derechos funcionariales-, es posible sostener que en aquellos casos en los que se da el quebranto normativo, el vicio es subsanable cuando los (as) diputados (as) no presentan objeción, incluso, participan con toda normalidad en la discusión y votación del proyecto de ley". (Considerando IX, "Corolario").

Es decir, en el “Corolario” se sostiene que si cabe aplicar un procedimiento novedoso, como sería abrir el plenario a comisión, aunque ya se hayan dado los trámites previos, siempre que se den dos condiciones: la unanimidad y la no lesión de derechos funcionariales.

Nótese que no se está diciendo que podría caber que el Reglamento se modifique en ese sentido, sino que, si en el acto parlamentario concreto confluyen esas dos condiciones, el vicio no se tiene como sustancial, es más, se diría que ni siquiera es vicio como tal.

Lo grave de este pasaje es que autoriza, sin norma habilitante alguna, dejar sin efecto lo establecido en el art. 177 RAL, es decir, derogar singularmente el Reglamento, para abrir el plenario a comisión como si se tratara de un proyecto que no ha sido conocido en comisión ni que haya pasado por las demás etapas del *iter* legislativo.

Respecto de la primera condición, la unanimidad, no puede pasar inadvertido que tal condición es descrita con dos rasgos: que sea “expresa o tácita”, y que es la de los “presentes en la sesión”. Es claro que sólo los presentes pueden votar, pero es evidente que esos rasgos enconan las consecuencias de esta novedosa interpretación y minan aún más la confianza que debe primar en un órgano colegiado, como es el plenario. Significa sin más que de ahora en adelante la ausencia momentánea del plenario o aquella ausencia singular de algún legislador o legisladora debida a una incapacidad o viaje puede ser aprovechada por quienes desean dejar sin efecto toda la labor realizada en las comisiones.

Respecto de los derechos funcionariales, el “Corolario” no aclara si los derechos funcionariales son de quienes están presentes (que luego puedan alegar tal lesión) o también —o sólo— de quienes están ausentes.

## 2. Justificación de la novedosa interpretación

Para justificar esta interpretación (el carácter subsanable del vicio, que es más bien la posibilidad de que no se configure si se dan esas condiciones) se apela al principio de flexibilidad del derecho parlamentario y a su importancia, especialmente, en vista de la variación en las condiciones políticas: en concreto, por el surgimiento o consolidación de la fragmentación política.



Sobre esta última basta decir que no parece ser suficiente motivo que justifique dejar sin efecto el texto mismo del art. 177 RAL, pues posibilitar la gobernanza en un régimen pluripartidista no tiene por qué exigir la inderogabilidad singular del Reglamento en detrimento del principio de regularidad del procedimiento parlamentario, en la que precisamente se incurre al hacer esa novedosa interpretación. En todo caso, la fragmentación como tal no es obstáculo en sí mismo para la concertación política –y la consecuente gobernanza– sino la excesiva polarización; y esta puede darse incluso en un contexto bipartidista. Es más, es un hecho público y notorio que, en este contexto pluripartidista, y con el actual Reglamento, se han llegado a grandes acuerdos (incluso la modificación de este).

Más importante es hacer referencia al principio de flexibilidad. Estimo que no debe invocarse en detrimento, sino en función del principio democrático. No cabe lesionar este último so capa de respetar el primero. Apelar a la flexibilidad no puede convertirse en una carta blanca que convierta el procedimiento legislativo en un conjunto amorfo de actos. Si todo fuera posible con sólo el consentimiento unánime de los presentes, no habría necesidad del Reglamento. Las cosas se irían regulando al compás de los acuerdos y al margen del aquel. El procedimiento parlamentario carecería de toda previsibilidad. Es más, perdería sentido que el Reglamento existiera. En el fondo se estaría afirmando que este no contiene derecho parlamentario. Más temprano que tarde se propiciaría el irrespeto de las minorías, sobre todo, cuando la unanimidad que se requiere, según dice el “Corolario”, no es ni siquiera la de todos los integrantes de la Asamblea Legislativa, sino de los “que estén presentes”.

Aunque también se daría una gran paradoja: se estaría diciendo que el art. 177 RAL dice lo que dice (dispensa de trámites previos), sólo si la minoría lo avala (no dando su consentimiento). El efecto podría ser contraproducente (al menos, no buscado por quienes abogan por lo dicho en ese “Corolario”): se podría dar la tiranía de la minoría, porque ésta podría ejercer –en asuntos que no le interesan– un poder inusitado. Claro está, en los que le interesan, esa minoría tendría una debilidad también inusitada, especialmente si se trata fracciones unipersonales, porque su ausencia –justificada o no, breve o prolongada– podría ser aprovechada para utilizar este mecanismo parlamentario no contemplado en el RAL.

En cualquier caso, el RAL no tendría vigor por sí mismo: no sería el marco jurídico (estable, previsible) para los acuerdos políticos.

### 3. La inderogabilidad singular del Reglamento: efecto concomitante

El “Corolario” entiende que el principio de flexibilidad permite la inderogabilidad singular y dice:

“No desconoce la mayoría que esta norma recoge el citado principio desde la reforma reglamentaria de 1981, y que este Tribunal, en la opinión consultiva n.º 1995-2009, le dio rango constitucional”. (Considerando IX “Corolario”).

En efecto, la jurisprudencia constitucional es vastísima e ininterrumpida. Como bien lo reconoce la mayoría en ese “Corolario”, la Sala ha dicho que este principio tiene rango constitucional. Pero, esa mayoría añade:

“...sin embargo en el Derecho Parlamentario este principio tiene que ser armonizado con otros valores y principios de raíz constitucional” (Considerando IX, “Corolario”).

Claro que lo dispuesto por el art. 234 RAL puede ser armonizado, pero no neutralizado ni dejado sin efecto, pues encuentra su sentido en los valores y los principios constitucionales. El fundamento de la inderogabilidad singular del Reglamento no es sólo el principio de igualdad, o el de legalidad, que ya con eso sería suficiente. El fundamento también está constituido por la consideración de la particular fuerza y función del dicho Reglamento, que es norma de producción de normas y marco jurídico del quehacer parlamentario. Y, por tanto, es la convicción de que su fundamento último es el principio democrático.

Además, el artículo 234 RAL expresamente recoge el principio de inderogabilidad singular del Reglamento, y dice escueta y claramente:

Art. 234. Inderogabilidad singular. Salvo en los casos en que el propio Reglamento lo establezca expresamente, no serán admisibles las mociones tendientes a su inaplicación a casos concretos.

Nótese que este artículo no admite la excepción de “la unanimidad” en contrario ni la de “la no lesión de los derechos funcionariales”. Es decir, en el caso que nos ocupa, no hay norma habilitante alguna que pueda dejar sin efecto ni el art. 234 RAL ni, por consiguiente, el art. 177 RAL.

De manera que el “Corolario”, con esta novedosa interpretación del art. 177 RAL, contradice toda su jurisprudencia sobre inderogabilidad singular del

reglamento (ver resoluciones n.º2005-00398, reiterada en n.º2006-003671, n.º2008-07687, n.º2008-009579, n.º2011-015749, n.º2012-04151 y ver la sentencia n.º2015-012497).

Sin embargo, el “Corolario”, argumenta así en favor de esa excepción al art. 234 RAL:

“Incluso, cuando se hace un contraste entre la Ley y el Reglamento, se afirma que la primera puede autorizar derogaciones singulares, pues el poder legislativo es de pura creación jurídica y en su función no está nunca predeterminado por sus producciones normativas anteriores; a fortiori, en lo que respecta a los procedimientos parlamentarios”. (Considerando IX. “Corolario”).

Este pasaje contiene una inexactitud mayúscula. La frase podría aplicarse a la relación entre una ley y cualquier otro reglamento: uno que reglamente leyes (art. 6.1.d LGAP, art. 121.2 LGAP), o un reglamento autónomo (art. 6.1.e LGAP); pero jamás al RAL. Este se llama así, reglamento, pero su naturaleza y función es radicalmente distinto a esos otros. El RAL en realidad es, como se ha adelantado, una norma de producción de normas. Y, por eso mismo, es parámetro de constitucionalidad, tal como lo establece el art. 73.c LJC:

Artículo 73. Cabrá la acción de inconstitucionalidad: (...) c) Cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. (Y, en el mismo sentido, para tratados y convenios, véase el art. 73.e LJC).

El RAL por su finalidad (realizar el principio democrático) y su naturaleza (regla de producción de normas) es indisponible, inderogable. Justamente su cumplimiento es la condición para respetar el pluralismo político, más todavía cuando se trata de normas –como el art. 177 RAL o el art. 234 RAL– que responden de un modo tan intenso y pleno al principio democrático, al de seguridad jurídica y al principio de regularidad parlamentaria.

Por cierto, uno de los cometidos más importantes de la Sala Constitucional, al custodiar la Constitución, es proporcionar seguridad jurídica, tan necesaria para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo humano, económico, político y social.

#### 4. Sobre los límites hermenéuticos

Dice la mayoría:

"El operador jurídico, cuando interpreta y aplica la normativa parlamentaria, debe hacer un enfoque integral". (Considerando IX. "Corolario").

Así es. Es necesario un enfoque integral, y con él se llega a la conclusión contraria a la que se defiende en ese "Corolario". Es preciso un enfoque integral y, por tanto, no dejar de lado las normas y principios, la jurisprudencia y la costumbre y mucho menos los principios generales de derecho y una sana hermenéutica.

Las normas: los arts. 234 RAL y 177 RAL ya citados y, entre otros, los siguientes artículos de la Constitución:

Art. 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. (El destacado no es del original).

ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: (...) 22) Darse el Reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros.

Los principios —se repite de intento—: el democrático (en cuya entraña está el respeto a las minorías), el de regularidad parlamentaria, el de inderogabilidad singular de reglamento.

La abundante e inequívoca jurisprudencia constitucional sobre la inderogabilidad singular del RAL, ya citada.

La costumbre parlamentaria, que no es la mera reiteración de una conducta, sino que debe gozar de juridicidad y no ha de oponerse a norma alguna.

Los principios generales de derecho (como el de seguridad jurídica) y una sana hermenéutica, que indica que no cabe interpretar cuando el sentido del texto es inequívoco. Téngase presente que el art. 177 RAL es claro: en dos momentos habla de trámites previos, pues dice: "sin el requisito de informe previo de una de las comisiones de la Asamblea" y "mediante la expresa dispensa de trámites previos". Por eso no cabe margen de interpretación, mucho menos, contraria al texto expreso.

Así que es cierto: es preciso esa visión integral. Además, los criterios hermenéuticos, válidos para todo tribunal, también uno que ejercer el control de constitucionalidad. Es más, por el objeto interpretado y por el alcance de las

competencias de esta Sala, es particularmente relevante el respeto a esos cánones de interpretación. La legitimidad de un tribunal se mide —entre otras cosas— por la solidez de sus resoluciones y para conseguirla se requiere dicho respeto.

La Sala Constitucional no está habilitada para interpretar el Reglamento legislativo contra texto expreso, en lo que interesa, el del art. 177 RAL y el del art. 234 RAL. Y, lamentablemente, en esta oportunidad, al hacerlo se arrogó sin fundamento alguno el poder otorgado en exclusiva a la Asamblea Legislativa por la Constitución Política: el de reformar su propio Reglamento.

Recuérdese sobre el particular lo dicho por esta propia Sala:

“Del artículo 121 inciso 22) de la Constitución Política, en relación con el 9 también constitucional, deriva la competencia de la Asamblea Legislativa para dictarse la propia reglamentación interna en forma independiente, lo que implica a su vez, la posibilidad de modificarlo cuando lo considere necesario, todo mediante votación calificada, sea, de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, es decir, con treinta y ocho votos. Para la puesta en práctica de esta atribución, el párrafo primero del artículo 124 constitucional establece el procedimiento de la adopción de estos acuerdos legislativos” (Ver, por ejemplo y entre muchos otros el voto 2002-06054).

Así que lo que le correspondía a la Sala era constatar el vicio consultado y su declaración; no dictar unas reglas procedimentales para entender por subsanado el vicio, contrariando las disposiciones constitucionales según las cuales le corresponde a la propia Asamblea darse su reglamentación interna.

Además, la Asamblea Legislativa no puede derogar singularmente su Reglamento, pero la Sala Constitucional tampoco puede avalar que aquella lo haga.

#### 5. Consecuencias de la novedosa interpretación

Esta novedosa interpretación conlleva el socavamiento de la lógica parlamentaria, que potencia la actividad de las comisiones. Además, provoca un clima de desconfianza y zozobra, pues cualquier ausencia —justificada o no— podría dar pie a decisiones concertadas a espaldas de las minorías. Esto último, sobre todo —aunque no solo— cuando se trata de fracciones unipersonales, que seguramente serán más frecuentes en el contexto de fragmentación política al que hace referencia el “Corolario”. Y, sobre todo, si ahora se permite que la unanimidad de los presentes derogue el art. 177 RAL, ¿qué impide que en



adelante sean otras normas de ese Reglamento que queden, singularmente, sin efecto?

Esta novedosa interpretación también neutraliza el sentido y utilidad de los procedimientos de reforma del Reglamento.

Si las actuales normas del RAL se consideran obsoletas y diseñadas para otra realidad política, basta acudir a sus propias normas que prevén el procedimiento de reforma. En efecto, si como dice el "Corolario", se necesita modificar "el diseño de los procedimientos parlamentarios de forma tal que permita la adopción de decisiones políticas fundamentales -actos parlamentarios finales-", porque se entiende que los actuales imposibilitan esa adopción; entonces, lo que se precisaría es echar mano de los mecanismos establecidos para reformar del Reglamento.

La vía para perfeccionar los actuales procedimientos no comienza por derogar singularmente los existentes, porque luego ¿qué autoridad hará posible el respeto a esos otros procedimientos más depurados y perfeccionados, que se hayan logrado mediante los trámites previstos para la reforma del Reglamento?

Además, no ha de olvidarse que el Reglamento mismo ha sido fruto de extensos diálogos políticos, de acuerdos nutridos de nociones fundantes de la ciencia política y el derecho, de la experiencia y la tradición democrática. Por eso, la operatividad de la democracia parlamentaria y su vigor inicia por respetarlo en su contenido y, claro está, en sus disposiciones relativas a su reforma. Si hay alguna norma que ahora se estima que no es conteste con el *ethos* democrático, corresponde dejarla sin efecto a través de los procedimientos previamente previstos por la Constitución y el propio Reglamento. Porque para que haya Estado de Derecho no es suficiente producir las normas según derecho sino expulsarlas con los medios y modos que el propio derecho tiene establecido. Y, si esto es cierto para cualquier norma, sin importar su jerarquía, cuánto más en el caso de la norma de producción de normas.

Se podría alegar que para hacer quorum es necesario 38 diputados, que constituyen la misma mayoría calificada que es necesaria para modificar el RAL, según lo establece el citado art. 121.22 de la Constitución; pero evidentemente no es lo mismo modificar el Reglamento para todos los casos, es decir, mediante el mecanismo previamente establecido y con efectos previsibles, que esa mayoría

calificada lo haga para casos singulares. En este último supuesto se rompe el principio de regularidad y con este el de seguridad jurídica. Por eso, lo que se ha dicho respecto del principio democrático, que no cabe sacrificarlo en aras de una ansiada, pero irrefrenable flexibilidad, puede decirse respecto de la seguridad jurídica y el principio de regularidad.

#### D. Ante el hecho público y notorio

La importancia de la presente consulta y de la constatación de tal vicio, no se circunscribe al proyecto bajo análisis, sino que radica en que por primera vez se le somete a este Tribunal el conocimiento de una decisión del plenario legislativo que trastocó el genuino sentido del artículo 177 RAL.

Al parecer, es un hecho público y notorio que en el trámite de otros proyectos – que hoy son leyes– se había tomado una decisión semejante. Pero la Sala Constitucional no puede actuar de oficio. Por eso, al ser la primera vez en la que se le somete el conocimiento de un proyecto de ley aprobado así (para que ejerza el control *a priori*) y nunca se le había sometido una ley (para que ejerciera el control *a posteriori*), entonces, lo que aquí se dijera tendría evidentes repercusiones.

La Sala Constitucional se encontró ante una encrucijada. Si se decía que el vicio era –como lo es– sustancial y, por eso, insubsanable, eventualmente caerían por un efecto dominó todas las demás leyes en las que se había utilizado el espurio procedimiento (la indebida interpretación del art. 177 RAL). Quizá eso podría explicar la novedosa interpretación que se recoge en el “Corolario”.

No obstante, si esas leyes en efecto fuesen impugnadas, poniendo en jaque varios e importantes acuerdos políticos, estimo que existe otra salida que no conlleva desfigurar la verdadera naturaleza y gravedad de ese vicio, ni romper las líneas maestras del plexo normativo que rige a la Sala Constitucional y al Parlamento. Sabiamente el legislador contempló la posibilidad de que este Tribunal tuviera un momento procesal en el que se encontrara facultado para sopesar los alcances prácticos –políticos, económicos, sociales, etc.– de una declaratoria de inconstitucionalidad. Por eso, a tenor del art. 91 de la LJC, al dictar sentencia que resolviese una acción de inconstitucionalidad o al resolver una consulta judicial, tendría la oportunidad de dimensionar los efectos de tal declaratoria. De

manera que la posibilidad estaba abierta para el momento oportuno con el mecanismo adecuado.

Tal dimensionamiento no cabía hacerlo ahora, al resolver esta consulta legislativa, justamente porque mediante esta se ejerce el control *a priori* de constitucionalidad que, por definición, es sobre un texto que no es una norma vigente. Es decir, no fue que por olvido u omisión involuntaria que en el art. 91 LJC no se contempló la posibilidad de que la Sala pudiera realizar tal dimensionamiento al resolver consultas legislativas, sino que el legislador, advirtiendo la naturaleza del control *a priori*, que es el que ejerce en este proceso, no lo estableció así. Es decir, se trata de una imposibilidad legal radicada en una imposibilidad material, real, sustentada en la naturaleza del control que se ejerce.

Podría decirse que el “Corolario” no está proponiendo una solución para el pasado sino para el futuro. Pero bien pudo declarar aquí el vicio de suyo insubsanable –como lo es– y luego, en la eventualidad de que se presentaran acciones de inconstitucionalidad en las que se alegara ese mismo vicio, sopesar los alcances de la declaratoria de una inconstitucionalidad.

Por el contrario, con esa atractiva salida (entender que es subsanable si hay unanimidad de los presentes, tácita o expresa, y que no se configure una lesión a los derechos funcionariales) se abre en realidad un ancho boquete, que resquebraja de raíz todo el delicado andamiaje diseñado por el RAL, cuyo fin último es hacer valer el principio democrático, y pone en riesgo la dinámica parlamentaria, pues la expone a ser presa de mayorías no respetuosas de las minorías. Además, perdería todo sentido la actividad propia de las comisiones e, incluso, la vigencia misma del RAL y de los procedimientos de su reforma.

#### E. Reflexiones finales

El ejercicio de la labor de la Sala Constitucional, tanto y más que la de otros actores de la vida nacional, exige visión histórica que trasciende lo contingente y lo efímero: que valora lo recibido y afirma los valores democráticos y el Estado de Derecho por encima de soluciones fáciles a corto plazo.

El legado que sin mérito nuestro hemos recibido debemos entregarlo fortalecido –no herido ni debilitado– a las futuras generaciones. Pero, cuando el Parlamento se aparta de su propio Reglamento y la Sala Constitucional de la ley que le rige,

se socaban las bases mismas de toda la institucionalidad que durante generaciones se ha procurado forjar.

Como columna vertebral de la democracia, sin duda el derecho parlamentario da estabilidad a la rica dinámica del ejercicio del poder representativo. El derecho parlamentario es justamente el centinela que evita que las mayorías –y también las minorías– vacíen de contenido el Estado de Derecho y la democracia misma.

Los acuerdos políticos son medios necesarios para el vigor de la democracia; pero justamente por eso deben darse en el marco del Estado de Derecho. Es decir, no cabe avalar mecanismos para llegar a esos acuerdos que supongan poner entre paréntesis, en sordina, las normas que rigen al procedimiento parlamentario, que recogen –precisamente– lo máspreciado del *ethos* democrático y que, además –no se ha de olvidar–, son parámetro de constitucionalidad.

Por lo dicho, naturalmente no estoy en contra del consenso político y de la búsqueda y el logro de acuerdos parlamentarios, sino que considero que ello no cabe obtenerlo en detrimento de principios fundantes del derecho parlamentario. Además, si la Asamblea Legislativa tiene a su disposición los mecanismos para reformar su Reglamento, en virtud de la potestad autonormativa reconocida en el art. 121.22 de la Constitución, no se justifica que mediante un acuerdo político momentáneo se desconozcan las normas que el mismo Parlamento se autoimpuso en el ejercicio de tal potestad.

Quizá muchos celebrarán, por considerarla beneficiosa, la novedosa interpretación recogida en el “Corolario”, que en realidad es una modificación del Reglamento, obrada en esta consulta por la mayoría de este Tribunal; pero lo peligroso es el paso que se dio: la Sala Constitucional sin habilitación normativa alguna rompió el delicado orden diseñado por la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa y la propia Ley de la Jurisdicción Constitucional, y con ello abrió una profunda fisura al Estado de Derecho que generaciones de costarricenses han forjado con sacrificio y determinación.

  
**Anamari Garro Vargas**  
Magistrada



Expediente 20-021813-0007-CO

## VOTO SALVADO SOBRE EL CONSIDERANDO IX DEL MAGISTRADO CRUZ CASTRO

Coincido y suscribo plenamente los argumentos que expone la Magistrada Garro Vargas en nuestro voto salvado, pero además, destaco algunas consideraciones adicionales.

En esta sentencia se indica que el trámite empleado para la votación en primer debate del proyecto consultado resulta inconstitucional, pues, al haber iniciado su trámite regular para luego aplicársele el procedimiento de dispensa de trámites del art.177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL), constituye un vicio sustancial del procedimiento legislativo, lo que conlleva la nulidad de lo actuado, dado el carácter vinculante de este criterio.

En efecto, el vicio apuntado por la Sala resulta a todas luces grave por cuanto, como se dice en la sentencia: *Primero*, permite a la mayoría parlamentaria presentar una moción de fondo cuando reglamentariamente esto no era posible, colocándose en una posición de ventaja frente a los otros (as) diputados (as) -la minoría que adversa el proyecto de ley-. *Segundo*, impide que los (as) diputados (as) que pretendían reiterar mociones de fondo rechazadas en la comisión dictaminadora, lo puedan hacer, toda vez que el texto sustituto difiere del dictamen de la comisión, que fue el texto de referencia para mocionar. La situación se agrava, si luego de aprobado el texto sustitutivo, se somete de manera inmediata a votación el proyecto de ley en primer debate, lo que lesiona de forma grave el derecho de enmienda de los (as) diputados (as) disidentes, provocando un vicio sustancial en el trámite de la formación de la ley. Se trata de una decisión, que si bien se funda en una mayoría



parlamentaria, tal condición no justifica una variación radical del trámite legislativo, ignorando las minorías que han expresado su visión sobre el proyecto.

Todo lo cual, como ya se dijo en el voto salvado de la Magistrada Garro Vargas, viola varios principios constitucionales: el principio democrático (por incumplimiento del texto expreso del Reglamento, cuyo fin último es realizar tal principio), el principio de legalidad o juridicidad (que vincula al Legislador y que, en el ámbito parlamentario, de modo particular, exige el cumplimiento del RAL); el principio de regularidad (derivado del principio de seguridad jurídica), y el principio de inderogabilidad singular del reglamento.

Luego, y pese a la gravedad de este vicio apuntado, en el considerando IX la mayoría de esta Sala procede a establecer unas condiciones eximentes de nulidad, con el agravante, que tal pronunciamiento no fue solicitado por ninguno de los que formulan la consulta. En una interpretación que no comparto, la mayoría indica que no existe vicio alguno, cuando se produzcan dos condiciones:

- cuando hay unanimidad, expresa o tácita, de los (as) diputados (as) presente en la sesión y
- no se lesionan los derechos funcionariales de los (as) legisladores (as) vinculados al principio del pluralismo político.

Para justificar esta interpretación (no se configura el vicio pese a constatarse el vicio) se apela al principio de flexibilidad del derecho parlamentario. Debo señalar que el concepto de la flexibilidad es una fórmula imprecisa que no puede legitimar procedimientos que contravengan norma expresa, aunque se origine en un acuerdo unánime. La autorización que se propone en el voto de mayoría, me parece que puede prohijar un debilitamiento del principio democrático y el respeto a las

minorías. No es admisible que se le dé preeminencia al principio de flexibilidad parlamentaria por encima de otros principios constitucionales, como los indicados: principio democrático, el principio de juridicidad, el principio de regularidad, y el principio de inderogabilidad singular del reglamento. Estos principios tutelan el ejercicio equilibrado del poder en el parlamento, expresión nuclear de la democracia. El parlamento, expresión del alma de la democracia, debe tener límites que impidan que su vocación por ejercer el poder, disuelva la contención y los límites que requieren el ejercicio del poder en democracia. Tal como se indica en el voto salvado de la Magistrada Garro Vargas:

*"Apelar a la flexibilidad no puede convertirse en una carta blanca que convierta el procedimiento legislativo en un conjunto amorfo de actos. Si todo fuera posible con sólo el consentimiento unánime de los presentes, no habría necesidad del Reglamento. Las cosas se irían regulando al compás de los acuerdos y al margen del aquel. El procedimiento parlamentario carecería de toda previsibilidad. Es más, perdería sentido que el Reglamento existiera. En el fondo se estaría afirmando que este no contiene derecho parlamentario. Más temprano que tarde se propiciaría el irrespeto de las minorías, sobre todo, cuando la unanimidad que se requiere, según dice el "Corolario", no es ni siquiera la de todos los integrantes de la Asamblea Legislativa, sino de los "que estén presentes".*

Ciertamente, aceptar que la unanimidad -que se refiere a los presentes y no la totalidad de los que conforman el órgano- pueda decidir aplicar la dispensa de trámites, pese a que el proyecto de ley ya fue iniciado y cuenta con trámites previos, es en el fondo desconocer la existencia misma del Derecho como marco normativo que fija límites a la acción del Parlamento. Por ello es que estimo arriesgado que la

mayoría de esta Sala interprete el Reglamento de la Asamblea Legislativa, en contra del texto expreso de ese cuerpo normativo, poniendo por encima de todos los principios básicos del Estado de Derecho, un concepto de dudoso estatus constitucional como lo es el principio de flexibilidad parlamentaria. Este principio debe estar definido en función de los demás conceptos que fijan el contenido político de los principios del derecho parlamentario.

Todo lo expuesto se agrava por el hecho que el voto de mayoría interpreta, con ocasión de una opinión consultiva, dándole a lo indicado en el considerando IX alcances más allá del proyecto consultado, pretendiendo subsanar, anticipadamente, posibles vicios en que hubiere incurrido el Parlamento en otras leyes.

Ni puede la Asamblea Legislativa derogar singularmente su propio Reglamento, ni puede la Sala Constitucional aceptar que, bajo la excusa del principio de flexibilidad parlamentaria, se desconozca la normativa del RAL. Con este arriesgado criterio se permite que la unanimidad de los presentes, en un acto parlamentario, proceda a derogar, en el caso concreto, una norma del RAL. Los principios del Estado democrático de Derecho (sometimiento del Estado al derecho) no pueden excluirse en función de un concepto tan impreciso como la flexibilidad del procedimiento parlamentario. Y menos aún, proceder en una opinión consultiva a subsanar de antemano los vicios sustanciales en que se haya incurrido en la aprobación de otras leyes, donde se procedió igual que en este caso (aplicar la dispensa de trámites a un proyecto ya con trámites previos). Esta es una interpretación muy arriesgada, porque posterga la vigencia de principios esenciales del Estado democrático de Derecho.

El parlamento requiere flexibilidad en el procedimiento legislativo, pero la ciudadanía exige que el poder se ejerza dentro de los claros límites de la democracia. Es la armonización de esos principios los que echo de menos en el voto de mayoría.



Fernando Cruz C.

Magistrado