



237329939

rjimenezc

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

30 ABR. 2025

S.D/30/ABR'25/PM1:08'21

SAN JOSÉ , a las 12:00 hrs del _____ Sector: 80

Notificando: PRESIDENTE DEL DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBL

Provincia: SAN JOSE,

Cantón: SAN JOSÉ, Distrito: SALA CONSTIT. - SECTOR 1, Barrio: CALIFORNIA NORTE.

Dirección: PRESIDENTE DEL DIRECTORIO LEGISLATIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA En la Presidencia de la Asamblea Legislativa, Segundo Piso, Avenida Central y primera entre calles 15 y 17 San José.

Horario: Dentro de Jornada Laboral.

Notifiqué mediante cédula, la resolución de las nueve horas con veinte minutos del veinticinco de Abril de 2025 del SALA CONSTITUCIONAL

Expediente: 25-010915-0007-CO Forma de Notificación: LUGAR SEÑALADO

Copias: NO

Entregado a:

Partes del proceso: ADA ACUÑA CASTRO, ALEJANDRO JOSE PACHECO CASTRO, ALEXANDER BARRANTES CHACON, CARLOS FELIPE GARCIA MOLINA, DANIEL GERARDO VARGAS QUIROS, DANIELA ROJAS SALAS, DAVID SEGURA GAMBOA, DIEGO VARGAS RODRIGUEZ, ELIECER FEINZAIG MINTZ, FABRICIO ALVARADO M, GERARDO

Se hace saber:

RESOLUCIÓN:



Exp: 25-010915-0007-CO

Res. N° 2025012466

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas veinte minutos del veinticinco de abril de dos mil veinticinco .

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por los diputados **ADA ACUÑA CASTRO, ALEJANDRO JOSE PACHECO CASTRO, ALEXANDER BARRANTES CHACON, CARLOS FELIPE GARCIA MOLINA, DANIEL GERARDO VARGAS QUIROS, DANIELA ROJAS SALAS, DAVID SEGURA GAMBOA, DIEGO VARGAS RODRIGUEZ, ELIECER FEINZAIG MINTZ, GERARDO FABRICIO ALVARADO MUÑOZ, GILBERTO ARNOLDO CAMPOS CRUZ, JORGE ANTONIO ROJAS LOPEZ, MANUEL ESTEBAN MORALES DIAZ, MELINA AJOY PALMA, OLGA LIDIA MORERA ARRIETA, PAOLA DE LOS ANGELES NAJERA ABARCA, PILAR CISNEROS GALLO, ROSALÍA BROWN YOUNG, VANESSA DE PAUL CASTRO MORA, WALDO AGUERO SANABRIA y YONDER ANDREY SALAS DURAN**, referente al proyecto de aprobación de ***“ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 20 BIS, 20 TER Y 22 BIS A LA LEY 8754, LEY CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DE 22 DE JULIO DE 2009, PARA FORTALECER LA FUNCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA (ANTERIORMENTE DENOMINADA “REFORMA A LA LEY 8754 LEY CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA PARA FORTALECER LA FUNCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA)”***, que se tramita en el expediente legislativo número 22834.

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Resultando:

1.- Por escrito recibido en esta Sala a las 11:50 horas del 22 de abril de 2025, los diputados consultantes formula consulta legislativa facultativa de constitucionalidad con respecto al proyecto de aprobación de *“ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 20 BIS, 20 TER Y 22 BIS A LA LEY 8754, LEY CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DE 22 DE JULIO DE 2009, PARA FORTALECER LA FUNCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA (ANTERIORMENTE DENOMINADA “REFORMA A LA LEY 8754 LEY CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA PARA FORTALECER LA FUNCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA)”*”, que se tramita en el expediente legislativo número 22834, por consideran que existen vicios de procedimientos y de fondo. En cuanto a la alega violación al procedimiento legislativo, señalan que esta Sala ha sido consecuente y reiteradamente ha manifestado que los vicios en el procedimiento de formación de las leyes, en caso de ser detectados, producen invalidez desde el punto de vista constitucional y que son aquellos que se refieren a la violación de algún requisito o trámite *“sustancial”* previsto en la Constitución Política o, en su caso, establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Añaden que el procedimiento legislativo, como unidad, tiene la finalidad que la voluntad del pueblo, representada por la Asamblea Legislativa, sea efectivamente realizada, mediante el establecimiento de una serie de mecanismos tendentes a propiciar un amplio y transparente debate entre los diversos actores políticos inmersos en la dinámica parlamentaria. Lo que el procedimiento legislativo pretende es asegurar el cumplimiento del principio democrático dentro de una sociedad que lo ha adoptado como propio de sus instituciones políticas. Por ser la democracia perfecta un ideal inalcanzable, el principio democrático se constituye en el parámetro que permite deducir el grado de proximidad que alcanza una determinada sociedad, en un

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

momento histórico determinado, respecto del ideal y de su vocación, por acercarse al máximo posible al mismo. Apunta que esta Sala ha indicado que: *“Como mínimo, el principio democrático exige respeto de los principios de participación y representación política –incluyendo todo lo que concierne al respeto de las minorías– base de nuestro sistema político. Este último se desdobra en aspectos tales como la legitimidad de los medios empleados para la designación de los diversos representantes y –no menos importante–, la posibilidad de oponerse, mediante el uso de medios legítimos, a la voluntad mayoritaria por parte de los grupos que representan las minorías. A partir de las anteriores observaciones, puede decirse que son inconstitucionales las violaciones del procedimiento que constituyan lesiones al principio democrático, dirección ineludible de la actividad parlamentaria. Asimismo, constituyen infracciones sustanciales, los trámites legislativos que por acelerados o impetuosos, provoquen debates que quedan ayunos de un proceso reposado en calidad y reflexión, que además, adolezca de una amplia proyección de la actividad legislativa, tal como lo garantiza el artículo 117 de la Constitución Política. Al efecto, debe tenerse presente que el debido proceso legislativo constituye una ordenación necesaria y preestablecida –en la Constitución Política y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa–, de una serie de actos sucesivos dirigidos a materializarse en una decisión final, que es la aprobación del proyecto de ley; y que en un sistema democrático, como el que nos rige, está impregnada por principios básicos que son indispensables y que deben tenerse en cuenta. al momento de evacuar estas consultas.”* Alegan que, en este caso, se ha dado una violación al principio democrático durante el trámite de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad. Exponen que, luego que el proyecto de ley fuese declarado inconstitucional en su trámite de primer debate, fue remitido a tal comisión. Transcriben lo dispuesto en los artículos 88 y 146 del Reglamento Legislativo, relativos a la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Constitucionalidad. Argumentan que, de esos dos artículos, se puede derivar que tal comisión es “una **Comisión Permanente Especial**, que debe seguir en todo momento el mismo proceso que tienen todas las Comisiones Permanentes, pues no hay ningún artículo o inciso que dé atribuciones o características de cualquier otra comisión permanente, sea ordinaria o especial”. Exponen que de ello se deriva que “el trámite llevado adelante en la **Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad** está viciado”. Aducen que el 17 de febrero de 2025 se celebró la sesión nro. 2 de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad y se procedió a conocer el expediente de marras. En este se conoció del informe afirmativo de mayoría y, luego de una corta discusión por el fondo, este fue aprobado. Resumen que se conoció y aprobó el informe de mayoría y luego se conoció y aprobó una moción de fondo, para “que se elimine el inciso a) del artículo 20 ter de la Ley 8754, Ley contra la Delincuencia Organizada, de 22 de julio de 2009, que se adiciona en el artículo único del proyecto de ley en discusión...”. Luego se dispuso que “**No hay más asuntos pendientes para este proyecto. Entonces, se asigna la elaboración del informe final a la diputada Álvarez Marín**” Agregan que el artículo 129 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que es “una norma de carácter general para TODOS los proyectos de ley y órganos parlamentarios”, establece que: “Conocido un asunto en la Comisión y pasado algún tiempo sin que ningún diputado pida o haga uso de la palabra, la Secretaría preguntará: “¿Se da por discutido el (informe, dictamen, proyecto de ley o moción) que se ha leído?”. Transcurrido un tiempo prudencial sin que ningún diputado solicite la palabra, el Presidente dará por discutido el asunto y procederá a recibir la votación, siempre que el Presidente no dispusiere el nombramiento de una subcomisión, para los efectos señalados en el artículo 128.” Acusan que, en este caso, el “proyecto de ley NUNCA fue sometido a votación por el fondo en la Comisión Permanente Especial de Consultas de

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Constitucionalidad. Esto sin duda, es un vicio de procedimiento esencial". Alegan que esto "no es por una costumbre parlamentaria o una interpretación antojadiza, sino una norma clara y precisa la que establece la obligación de someter a votación todos los asuntos a nivel legislativo, pero más aún, los informes y/o dictámenes deben someterse a votación en su integralidad." Sostienen que, en consecuencia, existió un enorme error en la tramitación de este proyecto de ley, pues el orden que debió haber seguido, tal y como se maneja, reglamentariamente y en la práctica, es el siguiente: una vez aprobado el informe de mayoría (el cual solo tenía efectos internos a nivel de la Comisión y que se puede asimilar al informe de subcomisión), lo que correspondía era conocer la moción de fondo y someterla a votación (lo cual ocurrió), pero, una vez votada la moción, se debió haber abierto a discusión por el fondo el proyecto de ley para proceder a rendir el informe de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad (el cual si tiene efectos para el conocimiento del Plenario), el cual es el documento que especifica el artículo 146, inciso 3, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que establece en conducente: *"El Plenario conocerá el dictamen de la Comisión sobre la opinión consultiva de la Sala, como primer punto en el capítulo de Régimen Interno."* Argumentan que esta violación parlamentaria no le dio la posibilidad a los diputados, particularmente a quienes se oponían, de poder esgrimir sus argumentos por el fondo, sobre cómo había quedado el texto que se proponía al Plenario. También, se les coartó la posibilidad de los diputados de poder revisar el acto, conforme lo indica el artículo 155 del Reglamento Legislativo. Insisten que como esto violentó el principio democrático. Alegan que el *"error cometido por parte de la Presidencia en el trámite del proyecto de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, es sumamente grave. Los abajo firmantes, no podemos imaginar a otra presidencia de cualquier otra comisión, dando por aprobado un proyecto de ley, sin votación por el fondo o peor aún, al Presidente de la Asamblea*

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Legislativa, dando por aprobado proyectos en el Plenario, sin someterlos a votación. Evidentemente, en cualquier otro caso no ha ocurrido.” Argumentan que no es recibido indicar que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad tiene un trámite distinto al de otras comisiones. Citan el artículo 234 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que establece su inderogabilidad singular. Alegan, además, una violación en el trámite en el Plenario Legislativo por indebida inclusión en la agenda parlamentaria. Exponen que, el 23 de octubre de 2025, el proyecto de ley fue enviado a la Comisión de Consultas de Constitucionalidad por parte de la Presidencia Legislativa, por un plazo de 30 días hábiles, tal y como se puede ver en la página 32 y 33 del acta de la sesión extraordinaria nro. 26. Dicho expediente efectivamente fue recibido por la secretaria técnica de esa comisión el 25 de octubre de 2025. La iniciativa no fue convocada durante el segundo periodo de sesiones extraordinarias de la tercera legislatura. Acotan que lo anterior quiere decir que el plazo para que se pudiera emitir el dictamen por parte de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad era hasta el 10 de marzo de 2025. No obstante, el proyecto fue conocido en la sesión del 17 de febrero de 2025, en la cual, únicamente se votó el informe de mayoría y luego una moción de fondo, sin que el proyecto se votara. Insisten que el proyecto no fue sometido a votación por el fondo, por lo que fue nugatorio el derecho de revisión. Añaden que el artículo 146, inciso 3), del Reglamento de la Asamblea Legislativa establece que debe conocerse el dictamen de la Comisión en una sesión del Plenario. Apuntan que, en este caso, el expediente ingresó al orden del día del Plenario el 28 de febrero de 2025 y el dictamen de la Comisión se conoció el 11 de marzo en la sesión correspondiente. Sostienen que lo anterior evidencia otro vicio esencial del procedimiento. Alegan, nuevamente, que el plazo de Comisión no estaba vencido para el 17 de febrero de 2025. Es decir, el día *“que se conoció y no se votó, pero unilateralmente la Presidencia se atribuyó la realización del informe de la Comisión de Consultas, no*

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

había ninguna premura, ni el plazo otorgado por la Presidencia estaba vencido. Y porqué es importante lo anterior?, porque en el hipotético caso, que el dictamen hubiera sido válido, los diputados miembros de la Comisión tenían el derecho de revisar el acuerdo tomado -lo cual como se expuso no ocurrió- en esa sesión o en la siguiente. Es decir, para que el acto quedara firme, debía revisarse ahí mismo la votación o bien quedar en firme el acta, conforme a lo establecido en el artículo 155 del Reglamento. Sin embargo, NADA de eso Ocurrió, lo anterior se puede afirmar, por cuanto la siguiente sesión de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad se celebró hasta el 26 de marzo de 2025, es decir 15 días naturales después que había sido conocido en el Plenario”. Manifiestan que, en consecuencia, la “remisión del expediente por parte de la Comisión fue erróneo hacia el Plenario Legislativo y esto generó que el proyecto de ley se conociera de manera espuria en la sesión del 11 de marzo de 2025. Este detalle, no es para nada menor, pues quiere decir que hubo una violación al artículo 35 del Reglamento que establece el orden del día del Plenario, así como al artículo 146 inciso 3 del Reglamento que señala la manera en que se conocen los dictámenes de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad”. Alegan que este “manifiesto error de parte de la Comisión, fue identificado hasta ahora, pues el acta de la sesión de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad, no se había colocado en la página de la Asamblea Legislativa para el día que se conoció en el Plenario y evidentemente esa Acta quedó en firme hasta el 26 de marzo de 2025”. Alegan que el “error no genera derecho y en este caso, se nos llevó a los diputados a conocer un proyecto que no correspondía que fuera conocido. Ha sido una práctica recurrente en la Asamblea Legislativa, que para dejar las votaciones en firme, se revisa de una vez el proyecto, sin embargo, en este caso, no ocurrió, porque evidentemente no hubo votación de fondo.” Sostienen “que tanto en la manera en que se manejó la Comisión tanto a nivel de

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

la Presidencia, como en el trámite de la remisión del proyecto, se constituyeron vicios esenciales”. También alegan una violación por el fondo del proyecto de ley. Afirman que el artículo 20 bis del proyecto de ley se enfoca en la solicitud de medidas provisionales y anticipadas con finalidades exclusivas: asegurar, secuestrar, conservar o verificar bienes y productos financieros de interés. Consideran que tal artículo presenta varios vicios. En primer lugar, por la amplitud excesiva de las medidas permitidas. El texto autoriza al juzgado contencioso administrativo a dictar cualquier medida que considere adecuada. Estiman que esta redacción amplia, plantea riesgos significativos, ya que vulnera los principios del debido proceso y del derecho de defensa, al someter a los investigados a decisiones imprevisibles. En materia sensible, como esta, aunque se esté “pasando” una materia que es evidentemente penal, al “*área contencioso administrativo*”, debería de estar bien especificado cuáles son las medidas a aplicar y bajo cuáles supuestos, es decir, se debe respetar siempre la seguridad jurídica, el cual es uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico. Apuntan que del principio de seguridad se derivan distintos corolarios. Entre ellos, la claridad y no confusión normativa, la publicidad de las normas y sobre todo la irretroactividad de estas. El Derecho debe promover la certeza y ésta se afecta cuando la norma es confusa, impide al administrado conocer a qué debe atenerse, o bien, si se le aplica retroactivamente incidiendo sobre situaciones consolidadas. En general, una situación es susceptible de generar inseguridad jurídica cuando la persona no sabe a qué atenerse frente a normas jurídicas o conductas administrativas. Añaden que la seguridad jurídica otorga certeza en las distintas situaciones jurídicas en que las distintas personas del ordenamiento pueden encontrarse. Para evitar que dichas situaciones se desenvuelvan en condiciones de incerteza y se afecte la seguridad jurídica, el ordenamiento arbitra también distintos mecanismos que permiten a las personas conocer cuál es su posición y darle certeza a las relaciones y posiciones

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

de dichos sujetos. Alegan que esto no se cumplen en el caso del artículo de marras y, por ende, la frase establecida en el párrafo segundo, que indica “*La autoridad jurisdiccional podrá autorizar la medida cautelar anticipada y provisional que considere adecuada*”, debe ser declarada inconstitucional, por ser contraria a lo antes expuesto. También cuestionan la falta de elementos probatorios claros. La disposición establece que solo podrán dictarse medidas con elementos suficientes que permitan determinar, con grado de probabilidad, que bienes y productos puedan ser distraídos u ocultados. Sin embargo, la ausencia de dichos elementos implica que la medida cautelar perdería su validez, contraviniendo el propósito de la ley. Es decir, la redacción del artículo va en contra del debido proceso. En definitiva, el amplio poder discrecional otorgado al juzgado crea incertidumbre jurídica, especialmente en situaciones donde la interpretación de los fines de las medidas cautelares no esté claramente delimitada. Alegan una violación a los principios de racionalidad y proporcionalidad. Apuntan que se está habilitando la posibilidad de afectar el derecho de propiedad incluso antes de que se presente la denuncia sobre capitales emergentes. Si ya ha habido discusiones de constitucionalidad sobre la posibilidad de que en una sentencia se quite la propiedad de determinados bienes debido a que su propietario no logró explicar el origen lícito de los mismos, es previsible que hayan más dudas sobre la viabilidad de que esta afectación se adelante incluso a la denuncia misma. Incluso, podría presentarse la situación de que se secuestren bienes y el Ministerio Público no interponga la denuncia correspondiente en el plazo establecido de un mes, lo que implicaría una privación innecesaria o excesiva de la propiedad. Esta habilitación podría ser contraria al principio de racionalidad y proporcionalidad también. Si la preocupación es que se pretenda esconder bienes que eventualmente podrían ser objeto de sanción administrativa, debe tomarse en cuenta que la misma ley, en su artículo 23, ya establece una sanción para aquellas acciones destinadas a ese fin.

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Aducen que otros de los elementos que son contrarios al marco constitucional costarricense, es la enumeración de las opciones por las que se decretaría la medida anticipada y provisional (asegurar, secuestrar, conservar o verificar), dado que son términos altamente polisémicos y que generan, por ello, inseguridad jurídica. Dado que se está produciendo una afectación a la propiedad, debería determinarse con mayor precisión cuál sería el objetivo de esta medida y las acciones que de él se derivan. Respecto del artículo 20 ter, consideran que el concepto de “*domicilio contractual*” es inaplicable en este contexto, dado que no se trata de materia contractual. La ausencia de distinción clara entre domicilio social, real y registral dificulta su interpretación y genera confusión jurídica, lo cual, por supuesto afecta el debido proceso. En cuanto al artículo 22 bis, este otorga competencias al juzgado contencioso administrativo para conocer asuntos relacionados con incrementos de capital sin causa lícita aparente; sin embargo, se identifica un problema fundamental: el plazo de 24 horas para apelar las medidas, sin efectos suspensivos, es extremadamente restrictivo y podría afectar derechos fundamentales de defensa y es que, desde una perspectiva constitucional, este tipo de restricción podría ser cuestionada por su potencial para violar derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política, como el derecho a un juicio justo y el derecho a la defensa adecuada. Alegan que es importante considerar si esta medida cumple los principios de proporcionalidad y razonabilidad, y si existen mecanismos adecuados para proteger los derechos de los individuos afectados. Señalan que, para evaluar la proporcionalidad de esta medida, es necesario considerar varios factores: A) Adecuación: La medida debe ser adecuada para alcanzar el objetivo que se persigue. En este caso, el objetivo podría ser la rapidez en la resolución de ciertos procedimientos. Sin embargo, es importante evaluar si esta rapidez justifica la limitación de los derechos de defensa. B) Necesidad: La medida debe ser necesaria, es decir, no debe existir una

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

alternativa menos restrictiva que permita alcanzar el mismo objetivo. Aquí se podría cuestionar si un plazo más largo o la posibilidad de efectos suspensivos podrían lograr el mismo objetivo sin afectar tanto los derechos de defensa. C) Proporcionalidad en sentido estricto: La medida debe ser proporcional en sentido estricto, es decir, debe haber un equilibrio entre los beneficios que se obtienen y los perjuicios que se causan. En este caso, se debe evaluar si la rapidez en la resolución de los procedimientos justifica la posible afectación de los derechos fundamentales de defensa. Agregan que, en materia de razonabilidad se debe analizar si las medidas adoptadas por las autoridades deben ser justas, equitativas y proporcionadas en relación con el objetivo que se persigue. Para evaluar la razonabilidad de esta medida, es necesario considerar varios aspectos: A) Justificación: La medida debe tener una justificación clara y legítima. En este caso, el objetivo podría ser la rapidez en la resolución de ciertos procedimientos. Sin embargo, es importante evaluar si esta rapidez justifica la limitación de los derechos de defensa. B) Equidad: La medida debe ser equitativa y no debe discriminar injustamente a ninguna de las partes involucradas. Aquí, se debe considerar si el plazo de 24 horas para apelar sin efectos suspensivos afecta de manera desproporcionada a los individuos que necesitan más tiempo para preparar su defensa. C) Proporcionalidad: La medida debe ser proporcional en relación con el objetivo que se persigue. En este caso, se debe evaluar si la rapidez en la resolución de los procedimientos justifica la posible afectación de los derechos fundamentales de defensa. Aducen que, en resumen, la medida de un plazo de 24 horas para apelar sin efectos suspensivos puede ser considerada desproporcionada e irrazonable si no cumple con los principios antes indicados en sentido estricto. Es fundamental analizar si existen alternativas menos restrictivas que permitan alcanzar el mismo objetivo sin afectar tanto los derechos de defensa, sin embargo,

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

con la redacción del artículo, no da margen para eso, por lo que se consideran que la norma es inconstitucional.

2.- En la substanciación del proceso se ha observado las formalidades de ley.

Redacta el Magistrado **Solano Aguilar**; y,

Considerando:

I.- Sobre la admisibilidad de la consulta. En la especie, debe destacarse que esta corresponde a la segunda consulta legislativa facultativa de constitucionalidad que se formula respecto del mismo proyecto de ley. La primera consulta (formulada, incluso, por algunos de los mismos diputados que suscriben esta segunda consulta, como es el caso de los diputados García Molina, Vargas Rodríguez, Feinzaig Mintz, Alvarado Muñoz, Campos Cruz y Castro Mora) se tramita en expediente 24-024403-0007-CO y se evacuó mediante dictamen nro. 2024-029411 de las 9:45 horas del 8 de octubre de 2024, en el que se concluyó -en su parte dispositiva- que:

“Se evacua la consulta formulada en el sentido de que el inciso a) del numeral 20 ter contemplado en el artículo único del proyecto denominado ‘REFORMA A LA LEY 8754 LEY CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA PARA FORTALECER LA FUNCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA’, que se tramita en el expediente legislativo nro. 22834, tiene vicios de constitucionalidad al no garantizar el derecho de defensa ni el debido proceso. En lo demás, este Tribunal no observa problemas de constitucionalidad en los términos planteados. Los magistrados Castillo Viquez y Fernández Argüello, y la magistrada Garro Vargas consignan notas por separado. Notifíquese esta sentencia al Directorio de la Asamblea Legislativa y a las diputadas y los diputados consultantes. Comuníquese.”

En lo que interesa, en tal ocasión, esta Sala señaló que:

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

V.-Sobre las consultas formuladas.

V- 1) Aludida violación a la presunción de inocencia, derecho de defensa y debido proceso. Las personas consultantes indican que la iniciativa busca facultar al Ministerio Público para que en la vía jurisdiccional solicite la medida cautelar de secuestrar, conservar o verificar bienes y productos financieros de interés antes que formule una denuncia por incremento de capital sin causa lícita aparente. Señalan que la fiscalía podría requerir tales medidas sin una acusación o denuncia formal ni el requisito de aportar evidencia probatoria alguna para sustentar su requerimiento, de manera que, más bien, la persona "indiciada" se vería obligada a demostrar posteriormente la licitud de ese capital. Opinan que tal potestad del Ministerio Público podría violar la presunción de inocencia contemplado en el canon 39 constitucional. Manifiestan que se estaría dando una inversión de la carga de la prueba en perjuicio del ciudadano, porque este se encuentra obligado a demostrar que el capital es legítimo. Cuestionan que el Ministerio Público no tenga que aportar elementos con base en los cuales sustente la presunta culpabilidad. Arguyen que con lo anterior rompe con la presunción de inocencia. Adicionan que esta redacción podría vulnerar el derecho de defensa: "... La autoridad jurisdiccional podrá autorizar la medida cautelar anticipada y provisional que considere adecuada, cuando hubiere elementos suficientes para determinar, con grado de probabilidad, que los bienes y productos financieros de interés pueden ser distraídos u ocultados. **Una vez adoptada la medida se concederá audiencia a las partes por tres días hábiles sin efectos suspensivos.** Transcurrido el plazo indicado, el juez podrá hacer una valoración de los alegatos y las pruebas aportadas, para mantener, modificar o revocar la medida cautelar anticipada y provisional... (El destacado no es del original)". Exponen que se pretende brindar un plazo absolutamente desproporcionado e inadecuado de tan solo tres días para que la persona pueda ejercer su defensa, máxime tomando en consideración que deberá recabarse la prueba necesaria que, en muchos casos, podría implicar retrotraerse a mucho tiempo atrás. Señalan que tal plazo es contrario

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, por lo que se afecta el derecho a ejercer una defensa adecuada. También les preocupan las disposiciones relativas a la notificación de los procesos, toda vez que el inciso a) del canon 20 ter del proyecto consultado permitiría una notificación automática sin certeza de que el medio se encuentre actualizado y corresponda "al sujeto investigado y contra quien se entable el proceso". Esto podría permitir que se adopten medidas en contra de sujetos que no fueron notificados efectivamente, sin posibilidad de ejercer su derecho de defensa. Sobre el punto, las diputadas y los diputados aluden al informe nro. AL-DEST-IJU-303-2022 del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa y exponen que las observaciones se mantienen pese a la modificación del texto. Manifiestan que las personas afectadas no tendrían conocimiento oportuno del proceso ni contarían con plazos suficientes para plantear su defensa, toda vez que los medios de notificación pueden variar por el paso del tiempo y la especialidad de la materia juzgada en los procesos en los que se señalaron, así como que pudieron haber caído en desuso. Sostienen que el inciso b) de ese mismo numeral faculta las notificaciones en el "domicilio real" o el "contractual", sin una definición clara del alcance de tales conceptos, merced a lo cual de forma arbitraria podrían diligenciarse notificaciones aparentes por parte de las autoridades, sin posibilidad de ejercicio del derecho de defensa. Exponen que el debido proceso como garantía es vital para un sistema judicial sano y funcional; por lo que permitir la notificación de eventuales procesos en medios de notificación que no se encuentren debidamente validados por la autoridad que corresponda, daría como resultado un sinnúmero de apelaciones e incidentes de nulidad que dejarían a los despachos saturados y a los ciudadanos sin poder ejercer una defensa efectiva de sus derechos fundamentales.

A partir de lo anterior, la Sala procede a emitir su criterio con carácter preventivo sobre cada uno de los aspectos sometidos a consulta.

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

En primer lugar, el hecho de que se otorgue al Ministerio Público la facultad de solicitar una medida cautelar anticipada y provisional antes de formular la denuncia por el incremento de capital sin causa lícita aparente, en principio, no transgrede el Derecho de la Constitución en los términos planteados. Si bien se cuestiona que la fiscalía podría requerir tales medidas sin una acusación o denuncia formal, no menos cierto es que estas, por ser ante causam, son instrumentales al proceso respectivo que se interponga, lo cual debe ocurrir en un plazo perentorio breve. Precisamente, el numeral 20 bis consultado regula que la denuncia debe ser formulada dentro del mes siguiente a la notificación del auto que ordena la medida, sin que se haya hecho algún análisis de razonabilidad y proporcionalidad para sostener la improcedencia de tal plazo.

Ahora, también se reprocha que la fiscalía pueda solicitar la medida sin necesidad de aportar evidencia probatoria para sustentar su requerimiento. No obstante, la propia norma en cuestión prevé ut supra la valoración de la autoridad jurisdiccional para autorizarla "cuando hubiere elementos suficientes para determinar, con grado de probabilidad, que los bienes y productos financieros de interés pueden ser distraídos u ocultados". Es decir, el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda está compelido a revisar si la gestión del Ministerio Público se encuentra fundamentada y cuenta con suficientes elementos probatorios para que se justifique el dictado de determinadas medidas anticipadas y provisionales. Incluso, la Sala observa que, durante el trámite y luego de otorgada la audiencia a las partes, el juez puede mantenerlas, modificarlas o revocarlas, según los argumentos y elementos que consten en el expediente. Por consiguiente, no se trata de medidas que deban ser otorgadas per se por la simple gestión de la fiscalía, sino que inexorablemente estas tienen que ser valoradas en la vía jurisdiccional.

Atinente a lo anterior, las legisladoras y los legisladores objetan que el Ministerio Público no deba aportar elementos con base en los cuales sustente la culpabilidad presunta. Al respecto, este Tribunal se pronunció sobre el fondo de este extremo en el marco del proceso

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

establecido en el capítulo IV titulado 'CAPITALES EMERGENTES' de la ley nro. 8754 denominada 'Ley Contra la Delincuencia Organizada', que es justamente al que se le pretenden adicionar las normas consultadas. Así, en la sentencia nro. resolución nro. 2017-00640 de las 11:30 horas de 19 de enero de 2017 se dispuso:

“IV.- SOBRE LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL Y AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. Alega el juez consultante la violación del principio de legalidad en materia penal, habida cuenta que la sanción de pérdida del patrimonio es una de naturaleza eminentemente penal, que se impone sin las garantías de un proceso previo de esa jurisdicción, además de que no hay una definición típica de lo que debe entenderse por capital emergente, con lo que se violan los principios de certeza y seguridad jurídica. Al respecto, en la sentencia supra mencionada [2015018946 de las 11:02 horas de 2 de diciembre de 2015] se dejó claro lo siguiente:

“Violaciones al debido proceso. La consultante señala que se producen varias violaciones al debido proceso: 1) la conducta que se sanciona no se encuentra debidamente tipificada; 2) no se da una demostración de la culpabilidad por parte del órgano acusador; 3) las normas cuestionadas se aplican en forma retroactiva, pues los bienes pudieron haber sido adquiridos desde antes de la vigencia de éstas y aún (sic) así se aplica la sanción y 4) se requiere que quien acuse sea un tercero y no el mismo juzgador y por tanto se viola el principio de imparcialidad del juez. Sobre lo alegado debe señalarse, en primer término, que al no estarse ante la aplicación del derecho penal, no se requiere una tipificación de la falta; basta con que la ley establezca la posibilidad de denuncia del incremento de capitales sin causa lícita aparente y el procedimiento que debe seguirse para determinarlo. Tampoco se requiere una demostración de culpabilidad del acusador, pues se trata de un proceso dirigido contra los bienes y no contra la conducta de un sujeto en particular, donde no interviene el Ministerio Público como órgano acusador. El Estado (Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda, el Instituto

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Costarricense contra las Drogas y el Ministerio Público) realiza determinada actividad probatoria que lo lleva a la conclusión de que el patrimonio se ha incrementado ilícitamente y el denunciado tiene el derecho de desvirtuarla. En cuanto a la aplicación retroactiva de la ley, el artículo 20 consultado señala que la denuncia puede formularse con una retrospectiva hasta de diez años; sin embargo, esto no resulta contrario al artículo 34 de la Constitución Política, porque si el patrimonio fue obtenido por causas ilícitas, sea que carece de legitimidad, se estima que el derecho nunca llegó a constituirse válidamente y por ello carece de protección jurídica. Por último, no es cierto lo que señala la jueza consultante en cuanto a que el juez "acusa". No se está ante un proceso que requiera de una "acusación", sino de una denuncia que, como se indicó, puede ser interpuesta por la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda, el Instituto Costarricense contra las Drogas y el Ministerio Público. El denunciante debe presentar la prueba en que fundamenta la denuncia y el juez lo que debe hacer es valorarla de conformidad con las reglas de la sana crítica, otorgándole además audiencia al investigado para que presente la prueba de descargo que considere conveniente. El Código Procesal Contencioso Administrativo establece en el artículo 82, que el juez deberá determinar la verdad real de los hechos relevantes en el proceso, analizando los elementos de prueba conforme a las reglas de la sana crítica:

"Artículo 82.-

1) La jueza o el juez ordenará y practicará todas las diligencias de prueba necesarias, para determinar la verdad real de los hechos relevantes en el proceso.

2) Los medios de prueba podrán ser todos los que estén permitidos por el Derecho público y el Derecho común.

3) Las pruebas podrán ser consignadas y aportadas al proceso, mediante cualquier tipo de soporte documental, electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías.

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

4) Todas las pruebas serán apreciadas, de conformidad con las reglas de la sana crítica.

5) Las pruebas que consten en el expediente administrativo, cualquiera sea su naturaleza, serán valoradas por la jueza o el juez como prueba documental, salvo que sea cuestionada por la parte perjudicada por los medios legales pertinentes.”

Con sustento en lo expuesto, se debe denegar el reclamo planteado por el Juez Consultante en lo que atañe a este extremo”.

Es decir, no se trata de un proceso en el que se requiera demostración de “culpabilidad” en los términos expuestos en la consulta, sino que está dirigido contra bienes y productos.

En línea con lo anterior, atinente a la acusada transgresión a la presunción de inocencia y la alegada improcedencia de la inversión de la carga de la prueba (a los efectos de que la persona demuestre que el capital es legítimo), se descarta alguna inconstitucionalidad. En ese sentido, la Sala, en la resolución nro. 2017-00640 de las 11:30 horas de 19 de enero de 2017, emitió criterio en cuanto a estos aspectos, en relación con el proceso regulado en el capítulo IV titulado ‘CAPITALES EMERGENTES’ de la ley nro. 8754 denominada ‘Ley Contra la Delincuencia Organizada’. En esa oportunidad, señaló:

“III.- SOBRE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE INOCENCIA. Cuestiona el juez consultante que las disposiciones aludidas lesionan el principio de inocencia, en cuanto suponen una inversión de la carga de la prueba, de tal forma que ahora es el denunciado quien debe demostrar el origen lícito de su capital. Sobre este tema en la sentencia supra citada [2015018946 de las 11:02 horas de 2 de diciembre de 2015] la Sala Constitucional expresó lo siguiente:

“Sobre los principios de inocencia e in dubio pro reo. Aduce la jueza consultante que de conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la Constitución Política, ninguna persona puede ser considerada ni tratada como culpable mientras no exista en su contra una sentencia firme que así lo disponga. Como consecuencia de este principio, no es el reo quien debe probar su falta ni su culpabilidad,

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

sino los órganos de la acusación. No obstante, en el caso de la normativa cuestionada, se le impone al sospechoso, que sea él quien indique la procedencia de sus bienes, partiendo de una presunción de culpabilidad salvo prueba en contrario, por lo que se violenta (sic) el principio de inocencia. Asimismo, señala que el principio de in dubio pro reo, implica que la convicción del tribunal respecto de la culpabilidad del imputado debe superar cualquier duda razonable, de manera que si existe cualquier duda, debe fallarse a favor del acusado. Ese principio se ve invertido en la normativa impugnada, toda vez que más bien si el sospechoso no demuestra una legítima procedencia de sus bienes, se le quitan los mismos. Sobre lo planteado por la jueza consultante, debe señalarse como primer elemento, que las normas cuestionadas, si bien establecen una consecuencia en relación con los bienes sobre los que no se acredita su procedencia lícita, lo cierto es que no se está en la esfera del derecho penal sino en la del derecho administrativo, donde el Estado, haciendo uso de su poder coercitivo, declara la extinción del dominio obtenido por una causa ilícita y la incautación de los bienes, en aras de la protección del orden público y demás bienes jurídicos en juego. Por otra parte, cuando el Estado ejerce la acción de extinción del dominio no está exonerado del deber de practicar las pruebas necesarias para inferir que el dominio que se ejerce sobre determinados bienes no encuentra una explicación razonable en el ejercicio de actividades lícitas. El Estado debe acreditar que comparando un patrimonio inicial y otro final, existe un incremento que es en principio injustificado. Una vez iniciada la acción, la persona interesada tiene derecho de oponerse y aportar todos los elementos de prueba que considere convenientes. **Esto implica que no hay una presunción de la ilícita procedencia de los bienes, sino que hay una distribución de las cargas probatorias, en el sentido de que el Estado tiene la obligación de recabar los elementos de convicción que le permitan arribar en forma motivada a la conclusión de que el dominio ejercido no tiene una explicación razonable en el ejercicio de actividades legítimas y obedece al ejercicio de actividades ilícitas y por su parte el interesado está en el**

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

derecho de presentar los elementos de prueba que considere convenientes para acreditar el carácter lícito de sus bienes. Ahora bien, las normas impugnadas no establecen cuál es el grado de convencimiento que debe tener el juez para decidir respecto de la pérdida de los bienes; no obstante, lo razonable es que por no encontrarse en el contexto de un proceso penal, baste con una alta probabilidad del carácter ilícito de los bienes, lo cual deberá determinarse en cada caso concreto, mediante resolución debidamente fundada que puede ser apelada ante el tribunal contencioso administrativo". (El destacado no es original).

Con sustento en lo expuesto, la Sala descarta la alegada violación al principio de inocencia. En tal sentido se subraya que no hay una presunción de la procedencia ilícita de los bienes sino una distribución de las cargas probatorias, puesto que, por un lado, el Estado debe recabar los elementos de convicción que le permitan en forma motivada concluir que determinado dominio ejercido carece de una explicación razonable como para sostener que se encuentra asociado a actividades lícitas, y, por el otro, el interesado tiene derecho a presentar los elementos de prueba que considere convenientes para acreditar el carácter lícito de sus bienes".

En consecuencia, como la medida cautelar es instrumental a tal proceso, resultan aplicables las mismas consideraciones desarrolladas en el precedente citado, de forma tal que no existe transgresión al principio de inocencia ni se observa alguna situación susceptible de ser declarada en cuanto a la carga probatoria impuesta a las partes.

Por otro lado, las diputadas y los diputados aducen una posible violación al derecho de defensa, ya que el numeral 20 bis consultado pretende brindar un plazo inadecuado y contrario al principio de razonabilidad y proporcionalidad de solo tres días, a los efectos de que la persona pueda recabar la prueba necesaria que, en muchos casos, podría implicar retrotraerse a mucho tiempo atrás. Empero, este Tribunal no observa algún análisis de tal principio en relación con el derecho que se considera vulnerado y ni siquiera se desarrolló algún ejercicio de ponderación al respecto,

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

como el test de razonabilidad y proporcionalidad, el cual la Sala ha indicado que está compuesto por los siguientes componentes: "legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, la autoridad competente debe elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aunque una medida sea idónea y necesaria, será irrazonables si lesiona el contenido esencial de otro derecho fundamental, si lo vacía de contenido" (ver la sentencia nro. 2021-015417 de las 13:y 15 horas del 6 de julio de 2021 y la nro. 2013-1276 de las 14:50 horas del 29 de enero de 2013, reiterada en la nro. 2016-2706 de las 16:15 horas del 23 de febrero de 2016).

Asimismo, las personas consultantes aseveran que el inciso a) del ordinal 20 ter consultado permitiría una notificación automática sin certeza de que el medio se encuentre actualizado y corresponda "al sujeto investigado y contra quien se entable el proceso", lo cual podría generar que se ejerzan medidas en contra de quienes no hayan sido notificados efectivamente sin posibilidad de ejercer su derecho de defensa.

En este punto, la Sala sí observa un problema de relevancia constitucional. Justamente, el inciso mencionado ut supra consultado habilita, de forma superficial e imprecisa, la notificación del traslado de la denuncia a cualquier medio establecido ante cualquier autoridad judicial aun antes del inicio del proceso. Tal disposición no resguarda el derecho a la defensa de las partes y el debido proceso, ya que, como bien lo señalan quienes consultan, con esa redacción no se tendría certeza de la comunicación efectiva del traslado de la denuncia ni de la posibilidad material de la parte denunciada de participar oportunamente en el proceso.

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

En relación con lo anterior, este Tribunal ha avalado la regulación de medios alternativos para las notificaciones iniciales de procesos jurisdiccionales, siempre que el recibo de la notificación garantice el avance procesal correcto y el ejercicio adecuado de las partes del derecho a la defensa y el debido proceso. Así, en la resolución nro. 2019020596 de las 19:15 horas de 25 de octubre de 2019, se dispuso:

“En este sentido, se actualiza la disposición a una era digital dentro de la libre conformación del legislador sobre ciertas actuaciones jurisdiccionales urgentes de carácter económico y social, evita las prácticas dilatorias que pueden producirse en las notificaciones personales y contrarias a la buena fe procesal. Adicionalmente, se trata de un esquema procesal cuyo fin es coadyuvar con la eficiencia del proceso, así como la urgencia del Estado en controlar la legalidad de un mecanismo de presión de los trabajadores que ejercen no solo un impacto entre las partes en conflicto, sino más allá de ellos. De ahí que, lo que es necesario es la garantía de que en la implementación de este tipo de medios para practicar notificaciones, para las partes del litigio se hace necesario que sean seguras y efectivas a los medios electrónicos señalados, así como que garanticen el recibido de la notificación de curso, como medio para garantizar un avance procesal correcto, y el ejercicio adecuado del derecho a la defensa y debido proceso”.

En adición, la Sala ha reconocido que establecer las reglas de la notificación inicial de las partes de un proceso jurisdiccional forma parte de la libre configuración del legislador; empero, también ha señalado que para no quebrantar el debido proceso debe garantizarse la validez, seguridad y confiabilidad de su recepción. En ese sentido, en la resolución 2022016011 de las 13:25 horas de 8 de julio de 2022 se dispuso:

“IV.- Sobre el fondo.-

A.- El derecho a la defensa en conexión con la notificación.-

El denominador común de las reformas que se pretenden introducir al ordenamiento jurídico es la notificación mediante correo electrónico a las sociedades mercantiles en los procesos

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

judiciales y procedimientos administrativos, autorización que ya existe bajo un esquema voluntario u obligatorio en algunas normas del ordenamiento jurídico; de ahí que el proyecto de Ley se denomine "Ley para establecer el correo electrónico como medio de notificación para las sociedades mercantiles".

Es una verdad de Perogrullo que la notificación de todo inicio de un proceso judicial o un procedimiento administrativo instaurado contra cualquier persona, sea física o jurídica, marca el inicio de lo que esta Sala ha denominado como el principio de contradicción o de bilateralidad de la audiencia. Tiene consecuencias procesales, por el hecho de fijar un momento en el que da inicio el emplazamiento para hacer valer, por un lado, los derechos adjetivos, como también, por el otro, los de fondo, pues brinda la oportunidad para fijar los términos de la contención, de los hechos y el derecho, de las posturas y pretensiones una vez trabada la litis entre las partes. Por estas razones no hay la menor duda de la trascendencia que implica para la parte contra la cual se inicia un proceso judicial o un procedimiento administrativo, conocer que se ha producido una demanda o un traslado de cargos en su contra, imponerse de su contenido, y de este modo, contar con la posibilidad de atender dicho acto procesal y ejercer su derecho de defensa. Luego, la notificación de cada una de las actuaciones que se producen en el curso del procedimiento tiene todo que ver con el ejercicio del derecho a la defensa y al debido proceso, contenido en los artículos 39, y 41, de la Constitución Política, después de todo, nadie debería ser condenado (a) en juicio sin previa oportunidad concedida para ejercer su defensa.

Al revisar la jurisprudencia de la Sala, por Sentencia N° 1999-004643 de las 16:00 horas del 16 de junio de 1999, se ha sostenido que:

"II.- DE LA NOTIFICACIÓN COMO ELEMENTO ESENCIAL DEL DERECHO DE DEFENSA. Con anterioridad esta Sala se ha manifestado respecto de la eventual afectación a los derechos patrimoniales y a los derechos fundamentales, concretamente al derecho de defensa y debido proceso, en lo que respecta a los vicios

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

de notificación. Así en la sentencia número 04125-94, de las nueve horas treinta y tres minutos del doce de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, sentó una serie de principios entorno a este asunto. Primero: que el debido proceso general conlleva una serie de exigencias fundamentales respecto de todo proceso o procedimiento, sea judicial o administrativo, y sobre todo, en aquellos que desembocan en una denegación, restricción o supresión de derechos o libertades de personas. Segundo: que el concepto del debido proceso comprende el desarrollo progresivo de prácticamente todo el conjunto de garantías fundamentales de carácter instrumental o procesal. Tercero: que los vicios formales del acto son de fundamental importancia en los procesos o procedimientos, afectando con ello gravemente el derecho de defensa y debido proceso, al poder incidir en la decisión del juez, en tanto el proceso es una compleja unidad de actos sucesivos, por lo que cada acto está -de cierta manera- condicionado por el acto precedente, y es condicionante del posterior; según consideró:

"Así, los vicios formales del acto pueden ser de tal importancia que afecten la obtención de su finalidad, provocando así una disminución de los derechos de la defensa, imposibilitando, sino obstaculizando en forma absoluta, el conocimiento de las decisiones jurisdiccionales y demás providencias, y en consecuencia, el ejercicio del derecho de defensa; defectos tales como la omisión de comunicación del día, del lugar y de la hora del inicio de las operaciones periciales, la no notificación en el domicilio señalado, la ausencia de las firmas prescritas, etc. Por ello, la ley prescribe la nulidad de los vicios de notificación cuando no se haga conforme a la ley -artículo 182 del Código Procesal Civil, 133 del Código de Procedimientos Penales [artículo 164 del Código Procesal Penal]-, en resguardo del derecho de defensa y de audiencia de las partes que intervienen en el proceso, no obstante, que en razón de las exigencias de certeza en que el proceso se informa, la ley impone limitaciones a la relevancia de las nulidades de los actos procesales, fijando plazos muy breves para impugnarlos. En cuanto a la notificación, existen normas especiales a causa de la particularidad (sic) de la misma,

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

que se diferencia del acto notificado, y de la circunstancia de que la misma es puesta en práctica por el órgano oficial judicial y otros auxiliares del juez. La notificación es nula cuando no se han observado las disposiciones acerca de la persona a la que debe ser entregada la copia, o si hay una absoluta falta de certeza sobre la persona a que se ha hecho la entrega o sobre la fecha; la notificación efectuada en manos del vecino de la casa sin haber llevado a cabo previamente la búsqueda de los familiares del destinatario, el error sobre la identidad de la persona notificada, la notificación incompleta, etc." (sentencia número 04125-94, supra citada).

Cuarto: que la notificación constituye un acto procesal de vital importancia en la tramitación de cualquier proceso o procedimiento, sea en la sede jurisdiccional o en la administrativa, al tener por objeto la comunicación de las resoluciones y providencias a las partes que intervienen en el proceso; de manera que si ésta se realiza en forma distinta a la dispuesta en la ley, no produce la finalidad propuesta, causando con ello, grave perjuicio en el derecho de defensa de las partes, y en consecuencia, violándose el debido proceso" (lo subrayado y resaltado es del original).

Se desprende de la anterior cita jurisprudencial la importancia que tiene la notificación especialmente cuando requiere el cumplimiento de las exigencias fundamentales de ley, normalmente al ser garantías del debido proceso, y cuyo fin último es la comunicación íntegra de un acto de autoridad pública al destinatario. Debe ante todo estarse a una finalidad, que es la comunicación de una decisión que compele a las partes. Son resoluciones o providencias de una autoridad jurisdiccional que la cursa, y ofrece información (o la que se le puede ofrecer) respecto de una causa judicial. En esto, siempre se debe procurar un adecuado equilibrio entre los derechos procesales, porque se trata de garantizar una igualdad entre las partes en contienda. No se debe olvidar que tiene como fin permitir el ejercicio de los derechos procesales y de fondo, de forma concatenada hasta la sentencia definitiva.

(...)

B.- En cuanto a la única dirección de correo electrónica.-

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

(...)

De previo a analizar lo anterior, es lo cierto, que existen experiencias en el país sobre el uso del correo electrónico como medio para recibir notificaciones, en algunos casos, en procedimientos administrativos o incluso judiciales, facultativamente en los artículos 33.1, 195, 196 y 205, de la Ley de Migración y Extranjería, o cuando se obliga a señalar de un único medio en los artículos 134, y 137, del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, o con la reforma al artículo 349, del Código de Trabajo y 19, de la Ley de Notificaciones. En este último caso, por consulta evacuada por esta Sala, mediante Sentencia 2019-020596 de las 19:15 horas del 25 de octubre de 2019, se dijo que:

“Lo primero que debe establecer la Sala, al igual que se ha establecido en otros casos, es que el legislador, en uso del principio de configuración de las normas procesales y procedimientos administrativos, puede estructurarlos técnicamente de la forma y la manera que estime correctos. En tal sentido, el legislador puede diseñar los procesos de tal forma que permita su desarrollo lógico y concatenado de procedimientos, únicamente limitado por los derechos fundamentales contenidos en el Derecho de la Constitución (...).

[E]stima la Sala, que la exigencia responde a una formalidad, a un esquema de requisitos para tener por establecido el proceso judicial, a partir del rompimiento de la paz laboral y social. En este sentido, muchas veces el movimiento de huelga se desborda de la relación trabajadores-patrono, y dependiendo de su importancia permea a la sociedad en general con implicaciones sociales y económicas serias. En este sentido, se actualiza la disposición a una era digital dentro de la libre conformación del legislador sobre ciertas actuaciones jurisdiccionales urgentes de carácter económico y social, evita las prácticas dilatorias que pueden producirse en las notificaciones personales y contrarias a la buena fe procesal. Adicionalmente, se trata de un esquema procesal cuyo fin es coadyuvar con la eficiencia del proceso, así como la urgencia del Estado en controlar la legalidad de un mecanismo de presión de los trabajadores que

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

ejercen no solo un impacto entre las partes en conflicto, sino más allá de ellos. De ahí que, lo que es necesario es la garantía de que en la implementación de este tipo de medios para practicar notificaciones, para las partes del litigio se hace necesario que sean seguras y efectivas a los medios electrónicos señalados, así como que garanticen el recibido de la notificación de curso, como medio para garantizar un avance procesal correcto, y el ejercicio adecuado del derecho a la defensa y debido proceso. Por otra parte, no es una obligación exclusiva dirigida únicamente a los sindicatos...”

En este sentido, la decisión anterior enfatiza la importancia de que los medios utilizados sean seguros y efectivos, pues se trata de satisfacer varios intereses superiores del ordenamiento jurídico, la paz social, el principio de legalidad, el interés público y el derecho a la huelga, entre otros.

(...)

*El problema de si restringir a una única dirección electrónica, o permitir el señalamiento de dos o más direcciones electrónicas, evidentemente es un asunto de resorte exclusivo del legislador (a) decidir si se contempla habilitar multiplicidad de direcciones electrónicas, siempre que pueda **garantizarse la validez, seguridad y confiabilidad de la recepción, como de su confirmación**, para no incurrir en un quebrantamiento al debido proceso. De ofrecerse varias direcciones de correo electrónico, podría resultar en la práctica algo complejo desde el punto de vista procesal, por lo que debería establecerse el orden y las reglas para priorizar y contabilizar los plazos desde la recepción, lo que permita tener por practicada la notificación. No obstante lo anterior, decidir si la limitación de un único correo electrónico como medio señalado para notificaciones, no brinda seguridad en la comunicación, como si lo harían varias -según se argumenta- es una cuestión propia de los diputados y diputadas, que debe solventar de conformidad con los criterios de oportunidad y conveniencia, y de libertad de configuración de los procesos judiciales o del procedimiento administrativo, de manera que puede estructurarlos técnicamente de la forma y la manera que estime correcto, como se ha sostenido en*

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

otras ocasiones. Incluso, no puede dejarse de lado la experiencia actual acumulada de la normativa vigente que permite utilizar otros mecanismos de comunicación y que habilita el envío de alertas a los teléfonos celulares, mensajes de texto, entre otros. Todo ello permitiría consultar oportunamente el buzón electrónico de notificaciones para atender las obligaciones judiciales y administrativas.

(...)

C.- Sobre la dirección electrónica para sociedades mercantiles y la notificación automática, por violación a los principios de igualdad, razonabilidad, proporcionalidad, debido proceso y tutela judicial efectiva.

(...)

*Por otra parte, es lógico que una vez establecido un correo electrónico para recibir la primera notificación, es propio exigir que ese medio sea funcional, sea adecuada su capacidad y se disponga de un monitoreo al recibir notificaciones, así como velar para que el buzón se encuentre habilitado para recibir comunicaciones, incluso con sistema de alertas. Lo que debe garantizarse es la confirmación para el remitente que envía la información de que la comunicación haya sido efectivamente entregada. En este sentido, no se debe olvidar que al establecerse el registro del correo electrónico, debe ocurrir una validación del correo, es decir, para exigir la confirmación de entrega de la comunicación. Se reitera aquí la obligación de observar que siempre **debe garantizarse la validez, seguridad y confiabilidad de la recepción, como de su confirmación**, para no incurrir en un quebrantamiento al debido proceso.*

D.- Sobre los artículos 1 y 2 del proyecto consultado por infracción a los artículos 11, 39 y 41, de la Constitución Política, y al principio de legalidad, derecho a la defensa y el acceso a la justicia pronta y cumplida.

(...)

Como se ha indicado, la reforma no representa un problema de indefensión, si el legislador decide establecer el correo electrónico como el medio para notificar la primera resolución, siempre que se

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

*regule la obligación en orden a **garantizar la validez, seguridad y confiabilidad de su recepción, como de su confirmación**, para no incurrir en un quebrantamiento al debido proceso. (...)*

*(...) Es claro, que al ofrecer la forma más simple y rápida de notificación, será posiblemente la más usual y preferida por las partes, sin embargo, la notificación dependerá de las seguridades que ha venido indicando la Sala, para que se permita **garantizar la validez, seguridad y confiabilidad de su recepción, como de su confirmación**, al permitirse al representante legal escoger la dirección de correo electrónico para notificarle. (...)*

Se recuerda que el legislador dispone de discrecionalidad a la hora de abordar normas del ordenamiento procesal, en el modo que estime necesario, siempre resguardando un equilibrio procesal entre las partes. En otras palabras, responde a los criterios de oportunidad y conveniencia, y de libertad de configuración de los procesos judiciales o del procedimiento administrativo, de manera que puede estructurarlos técnicamente de la forma y la manera que estime correcto, como se ha sostenido en otras ocasiones”.

No obstante, el inciso a) del artículo 20 ter consultado sin lugar a dudas es ambiguo, ya que avala de forma genérica el uso de medios señalados en otros procesos (con independencia de su naturaleza, materia o transcurso del tiempo) a los efectos de uno completamente nuevo, sin que exista garantía de la entrega efectiva de la notificación o al menos de la anuencia de la persona involucrada para recibirla de esa forma (como sí lo faculta, por ejemplo, el precepto 3 de la Ley de Notificaciones Judiciales actual que permite la fijación de un domicilio electrónico permanente, a saber: “Las personas físicas y jurídicas interesadas podrán señalar al Poder Judicial, una dirección única de correo electrónico para recibir el emplazamiento y cualquier otra resolución, en cualquier asunto judicial en que deban intervenir. Esta fijación podrá ser modificada o revocada en cualquier tiempo, por la persona interesada”).

Justamente, tal nivel de amplitud, ambigüedad e imprecisión no garantiza la comunicación efectiva, válida, segura y confiable de la parte cuyo patrimonio se cuestiona, lo que resulta incompatible con

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

el Derecho de la Constitución, específicamente, con los derechos a la defensa y al debido proceso. Al respecto, el hecho de que no se establezca algún grado de relación entre los procesos, la verificación de la vigencia y actualidad del medio, o al menos algún rango de tiempo, no solo acarrearán incerteza en cuanto a la entrega de la notificación y la posibilidad de la parte de participar de manera oportuna en el proceso, sino que, además, hace que prima facie se evidencie que, en los términos consignados, se puede llegar a causar indefensión a las partes.

Así, en cuanto al inciso a) del artículo 20 ter consultado se evacua la consulta en el sentido de que es inconstitucional por lesionar los derechos d fundamentales a la defensa y al debido proceso, en lo términos en que ha sido redactado.

Por otro lado, las diputadas y los diputados sostienen que el inciso b) del artículo 20 ter del proyecto consultado permite notificaciones en el "domicilio real" o "domicilio contractual", sin una definición clara del alcance de tales conceptos, con lo cual consideran que de forma arbitraria podrían practicarse notificaciones aparentes por parte de las autoridades sin posibilidad de ejercicio del derecho de defensa. En cuanto a este extremo, no se observa algún vicio evidente y manifiesto en la forma expuesta por quienes consultan, ya que no se justifica ni desarrolla la supuesta arbitrariedad, en la cual presuntamente podrían incurrir las autoridades jurisdiccionales por la situación aludida. Ciertamente, a estas últimas les correspondería analizar la norma consultada y la Ley de Notificaciones Judiciales, con miras a determinar (con el debido sustento jurídico y la fundamentación correspondiente) la forma de notificación que resulte aplicable en cada caso concreto para no dejar a las partes en estado de indefensión. De ahí que, cuando la autoridad jurisdiccional decide practicar la notificación en el "domicilio real" o "domicilio contractual", debe justificarlo jurídicamente a la luz del ordenamiento jurídico infraconstitucional y los aspectos fácticos que la llevaron a tomar esa decisión. Incluso, las partes intervinientes también tienen la posibilidad de ejercer en la vía ordinaria las acciones pertinentes para que se establezca si la comunicación fue

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

efectuado de forma correcta, o bien, la fecha en la cual se les debe tener por apersonadas al proceso. Ergo, en atención al control que se lleva a cabo en esta etapa, en este momento no se verifica alguna transgresión sobre este inciso, sin perjuicio de que, si se llegare a aprobar y aplicar la norma, se analicen a futuro sus efectos con mayores elementos a través de los medios de control de constitucionalidad previstos.

V.- 2) Aludida transgresión al derecho de propiedad. *Las diputadas y los diputados indican que el proyecto en cuestión lesionaría el derecho a la propiedad privada, consagrado en el artículo 45 de nuestra Constitución Política. Argumentan que la iniciativa autorizaría el secuestro de bienes y productos financieros únicamente con el pedido del Ministerio Público, sin que exista demostración fehaciente de su ilicitud. Reconocen que se trata de una medida de carácter provisional y accesoria al proceso; empero, sostienen que no existe garantía para el ciudadano del tiempo por el cual se podría extender el decomiso o secuestro. Aseveran que lo anterior podría traducirse en años, tomando en cuenta la saturación de nuestro sistema judicial, lo cual haría nugatorio el derecho de propiedad privada sobre los bienes y/o capitales sujetos de investigación, pero finalmente considerados de carácter lícito. Estiman que el proyecto tampoco es claro en definir pautas para la adecuada conservación de bienes y la responsabilidad patrimonial del Estado en el ejercicio de tales deberes, de forma tal que le dé certeza a las personas de que su patrimonio será conservado adecuadamente durante el proceso. Manifiestan que el canon 45 de la Carta Magna dispone las causales por medio de las cuales se puede limitar el derecho a la propiedad, a saber: "a) el interés público legalmente comprobado y b) la indemnización previa conforme a la Ley". Acotan que, en el caso del proyecto aprobado que ocupa esta consulta, ninguna de las dos causales se cumple, ya que la medida cautelar previa ni siquiera supone una definición de culpabilidad, pues incluso puede ejecutarse antes de la formulación de la denuncia, lo que evidentemente daña la garantía constitucional a la propiedad privada y limita el ejercicio de ese derecho para las*

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

personas, lo que resulta contrario a lo indicado en el bloque de legalidad vigente.

Atinente al derecho de propiedad en el marco del proceso establecido en el capítulo IV titulado 'CAPITALES EMERGENTES' de la ley nro. 8754 denominada 'Ley Contra la Delincuencia Organizada', que es justamente al que se le pretenden adicionar los artículos consultados, en la sentencia nro. 2016-01691 de las 11:20 horas de 3 de febrero de 2016 resolvió la Sala de este modo:

"VII.- SOBRE LOS ASPECTOS DE FONDO.- El Tribunal consulta sobre la posible violación de los artículos 28, 34, 35, 39, 40, 41, 45, 121 inciso 20) y 167 de la Constitución Política, así como el artículo 22 de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convenio de Palermo). En relación con este aspecto es preciso indicar al Tribunal consultante que la Sala Constitucional, mediante voto No. 2015-018946 de las 11:02 hrs. del 2 de diciembre de 2015, resolvió sobre las dudas de constitucionalidad relacionadas con las normas consultadas en este proceso y determinó que las disposiciones consultadas no son inconstitucionales. Al respecto, esta Sala consideró lo siguiente:

"(...)

XII.- Sobre la alegada violación al derecho de propiedad. Considera la consultante que las normas vulneran el derecho de propiedad regulado en el artículo 45 de la Constitución Política. Ello por cuanto, dicha norma constitucional señala que la propiedad es inviolable y que solamente por interés público debidamente comprobado y previa indemnización, es posible privar a alguien de la suya. Considera la Sala que no resulta afectado el derecho de propiedad, porque quien adquiere bienes ilícitamente o derivados de actividades ilícitas, no tiene la protección y reconocimiento del Estado, de manera que no consolida su derecho de propiedad, siendo el dominio que ejerce solo es aparente, por tener un vicio originario que no es susceptible de convalidación y que habilita al Estado a desvirtuarlo en cualquier momento. (...) Dentro de los requisitos esenciales para la celebración de un acto o contrato,

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

sin duda se encuentra la causa justa o lícita. La extinción de dominio reafirma la aplicación y reconocimiento del derecho de propiedad, en el entendido de que los bienes adquiridos por actividades ilícitas no adquieren legitimidad ni pueden gozar de protección legal. La propiedad privada adquirida legítimamente es un derecho fundamental protegido por la Constitución, la ley y el derecho internacional. Su reconocimiento está sujeto al cumplimiento de su función social, al orden público y al bienestar general. En consecuencia, este derecho no puede ser reconocido cuando se trate de bienes obtenidos de actividades ilícitas y en consecuencia se estima que no existe una vulneración a lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Política.

XIII.- (...)

XIV.- Conclusión. *Con base en las razones anteriormente expuestas, se evacua la consulta formulada en el sentido de que las normas cuestionadas, no vulneran lo dispuesto en los artículos 28 y 49 de la Constitución Política, ni los principios de inocencia, in dubio pro reo, legitimidad de la prueba, imparcialidad del juez, intimación, defensa técnica, legalidad, tipicidad, derecho de propiedad, derecho de abstención y debido proceso. (...)*

VIII.- CONCLUSIÓN.- *Con base en las razones anteriormente expuestas, se evacua la consulta formulada en el sentido de que el Acuerdo de Corte Plena 22-2010 tomado en la sesión del 16 de agosto de 2010 no vulnera lo dispuesto en los artículos 121 inciso 20) y 167 de la Constitución Política. En cuanto a los artículos 28, 35, 39, 40, 41 y 45, se remite al Tribunal consultante a lo resuelto por la Sala en el voto No. 2015-018946 de las 11:02 horas del 2 de diciembre de 2015. (...)*”.

Corolario de lo anterior, se descarta alguna afectación al derecho de propiedad en los términos alegados, ya que las medidas cautelares son accesorias al proceso principal (en el que ciertamente se pretende verificar la licitud o no del patrimonio), por lo que la afectación instrumental y provisional de los bienes o productos financieros no resulta ilegítima desde el punto de vista constitucional, no solo a causa de la ineludible participación de una autoridad

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

jurisdiccional imparcial e independiente, sino también merced a las garantías procesales que las partes involucradas pueden utilizar para justificar el capital. Si este último es ilícito lo perderán (sin que se pueda oponer violación al derecho de propiedad), pero si es legítimo tendrán potestad de disponer de él con total libertad en los términos del artículo 45 constitucional.

En adición, acerca de la supuesta procedencia de las medidas sin que exista demostración de ilicitud y por el mero requerimiento del Ministerio Público, resultan aplicables los razonamientos expuestos por la Sala en el considerando anterior referidos a la presunción de inocencia, el derecho de defensa y el debido proceso. Precisamente, no se expusieron argumentos que evidencien la necesidad de la definición de una culpabilidad como tal en ese tipo de procesos (en los términos planteados en la consulta). En todo caso, es en estos últimos donde se debe someter a contradictorio la procedencia o no de las medidas cautelares y la licitud o no del patrimonio, para lo cual la autoridad jurisdiccional debe valorar los elementos que se incorporen al expediente y tomar decisiones fundadas, a partir de lo cual esta Sala no observa que la norma prevea alguna medida automática per se. Tal como se desarrolló ut supra, al Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda le corresponde revisar si la solicitud del Ministerio Público está fundamentada y cuenta con suficientes elementos probatorios para el dictado de las medidas anticipadas y provisionales. Incluso, se subraya que, durante el trámite y luego de otorgada la audiencia a las partes, el juez puede mantenerlas, modificarlas o revocarlas, según los argumentos y elementos que consten en el expediente.

Concerniente a la presunta incertidumbre del tiempo por el cual pueda llegar a extenderse la medida, el ordinal 20 bis consultado estatuye el plazo de un mes para la interposición de la denuncia o de lo contrario procedería su caducidad. Ergo, hay un límite temporal plenamente definido referido a la duración de la medida ante causam. Ahora, la extensión de los procesos y la supuesta afectación al patrimonio (por el dictado de medidas cautelares) ligada a la saturación del sistema judicial no solo no se derivan expresamente de

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

las normas consultadas, sino que constituyen hechos futuros e inciertos expuestos de manera general y abstracta, por lo que, en principio, no son susceptibles de algún análisis en este momento.

Finalmente, las personas legisladoras manifiestan que el proyecto no es claro en definir pautas para la adecuada conservación de bienes ni en la responsabilidad patrimonial del Estado en el ejercicio de tales deberes (a tal punto que, según mencionan, a las personas se les otorgue certeza de que el patrimonio será preservado adecuadamente durante el proceso); empero, no expusieron argumentos sobre alguna inconstitucionalidad por omisión en ese sentido. Precisamente, no desarrollaron, desde el punto de vista constitucional, la necesidad de alguna regulación especial para el manejo de los bienes o de un régimen específico de responsabilidad estatal.

VI.- En conclusión, se evacua la consulta en el sentido de que el inciso a) del numeral 20 ter, contemplado en el artículo único del proyecto de ley, tiene roces de constitucionalidad al contemplar la posibilidad de notificar el traslado de la denuncia "Por cualquier medio establecido por la parte denunciada o su representante, para el caso de personas jurídicas, que haya indicado ante cualquier autoridad judicial aun antes de iniciarse formalmente el proceso". En lo demás, este Tribunal no observa problemas de constitucionalidad en los términos planteados por los consultantes."

Como producto de lo anterior -según se deriva de lo indicado por los propios diputados consultantes, así como del estudio del expediente legislativo (que puede ser accedido en la propia página web de la Asamblea Legislativa: www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx)-, el expediente legislativo, con la opinión consultiva, fue remitido a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad. Luego de realizar el respectivo estudio, en la citada Comisión se aprobó el Informe de Recomendación Afirmativo de Mayoría, en el que se recomendó:

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

“A efectos de subsanar los vicios detectados por la Sala Constitucional, por el fondo, dado que este órgano resolvió que el inciso a) del artículo 20 ter contemplado en el artículo único del proyecto de ley No. 22834 presenta un vicio de constitucionalidad al no garantizar el Derecho de defensa, ni el debido proceso la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad recomienda al Plenario Legislativo:

1) Acoger en todos sus extremos la resolución emitida por la Sala Constitucional.

2) Recomendar al Plenario legislativo subsanar el vicio de fondo alegado por la Sala Constitucional, proponiendo al Plenario aprobar una moción de fondo para eliminar el inciso a) del artículo 20 ter del artículo único del proyecto de ley que señale lo siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO- Se adicionan los artículos 20 bis, 20 ter y el 22 bis a la Ley 8754, Ley contra la Delincuencia Organizada, de 22 de julio de 2009. Los textos son los siguientes:

(...)

Artículo 20 ter. - Notificaciones

Además de los medios establecidos en la Ley 8687, Notificaciones Judiciales, de 4 de diciembre de 2008, la notificación del traslado de la denuncia también podrá practicarse en los siguientes supuestos:

~~a) Por cualquier medio establecido por la parte denunciada o su representante, para el caso de personas jurídicas, que haya indicado ante cualquier autoridad judicial aun antes de iniciarse formalmente el proceso.~~

a) Las personas jurídicas, salvo disposición legal en contrario, serán notificadas por medio de su representante, personalmente o en su casa de habitación, o en el domicilio real de este. Asimismo, quedarán debidamente notificadas en el domicilio contractual, en el domicilio social, real o registral.

La autoridad jurisdiccional que conoce de la denuncia podrá ordenar, al personal del Organismo de Investigación Judicial, dar asistencia a la Oficina de Notificaciones, cuando la diligencia

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

represente un riesgo para la seguridad del notificador o la persona a notificar evidencie dificultades o conductas evasivas para ser notificada. De ser necesario y estar debidamente justificado, la autoridad jurisdiccional también podrá ordenar, al Organismo de Investigación Judicial, la detención y presentación de la persona a notificar para realizar la diligencia en estrados judiciales.

(...)

Y al efecto se adjuntó una moción de fondo en el siguiente sentido:

“Para que se elimine el inciso a) del artículo 20 ter de la Ley 8754, Ley contra la Delincuencia Organizada, de 22 de julio de 2009, que se adiciona en el artículo único del proyecto de ley en discusión y en adelante se lea de la siguiente manera:

ARTÍCULO ÚNICO- Se adicionan los artículos 20 bis, 20 ter y el 22 bis a la Ley 8754, Ley contra la Delincuencia Organizada, de 22 de julio de 2009. Los textos son los siguientes:

(...)

Artículo 20 ter. - Notificaciones

Además de los medios establecidos en la Ley 8687, Notificaciones Judiciales, de 4 de diciembre de 2008, la notificación del traslado de la denuncia también podrá practicarse en el siguiente supuesto:

Las personas jurídicas, salvo disposición legal en contrario, serán notificadas por medio de su representante, personalmente o en su casa de habitación, o en el domicilio real de este. Asimismo, quedarán debidamente notificadas en el domicilio contractual, en el domicilio social, real o registral.

La autoridad jurisdiccional que conoce de la denuncia podrá ordenar, al personal del Organismo de Investigación Judicial, dar asistencia a la Oficina de Notificaciones, cuando la diligencia represente un riesgo para la seguridad del notificador o la persona a notificar evidencie dificultades o conductas evasivas para ser notificada. De ser necesario y estar debidamente justificado, la autoridad jurisdiccional también podrá ordenar, al Organismo de Investigación Judicial, la detención y presentación de la persona a

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

*notificar para realizar la diligencia en estrados judiciales.
(...)”*

Tal informe fue conocido y discutido por el Plenario de la Asamblea Legislativa, en la sesión plenaria ordinaria nro. 111 del 11 marzo de 2025 [accesible, también, en la página web de la Asamblea Legislativa: Trámite de la ley y control político - ConsultaActasPlenario (asamblea.go.cr)], en el que - finalmente- se aprobó lo siguiente:

“Aprobado el informe. Se tiene por incorporado el proyecto de ley, el texto que lo modifica, la moción adjunta al informe recién votado por este Plenario (sic).

Conforme con el Reglamento, el expediente pasa al primer lugar en el apartado de los primeros debates de la segunda parte de la sesión...”

Luego, en sesión plenaria ordinaria nro. 118 del lunes 31 de marzo de 2025, se aprobó en primer debate el referido proyecto de ley (ver, nuevamente, en la página web de la Asamblea Legislativa: Trámite de la ley y control político - ConsultaActasPlenario (asamblea.go.cr)). La redacción final del texto aprobado es el siguiente:

“LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA:

ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 20 BIS, 20 TER Y 22 BIS A LA LEY 8754, LEY CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DE 22 DE JULIO DE 2009, PARA FORTALECER LA FUNCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

ARTÍCULO ÚNICO- Se adicionan los artículos 20 bis, 20 ter y 22 bis a la Ley 8754, Ley contra la Delincuencia Organizada, de 22 de julio de 2009. Los textos son los siguientes:

Artículo 20 bis-Medida anticipada y provisional

El Ministerio Público, antes de presentar la denuncia por el

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

incremento de capital sin causa lícita aparente de cualquier funcionario público o persona de derecho privado, física o jurídica, podrá solicitar al Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda la adopción de una medida cautelar anticipada y provisional destinada a asegurar, secuestrar, conservar o verificar bienes y productos financieros de interés. Esta medida cautelar anticipada y provisional se decretará a solicitud de parte.

La autoridad jurisdiccional podrá autorizar la medida cautelar anticipada y provisional que considere adecuada, cuando haya elementos suficientes para determinar, con grado de probabilidad, que los bienes y productos financieros de interés pueden ser distraídos u ocultados. Una vez adoptada la medida, se concederá audiencia a las partes por tres días hábiles sin efectos suspensivos. Transcurrido el plazo indicado, el juez podrá hacer una valoración de los alegatos y las pruebas aportadas, para mantener, modificar o revocar la medida cautelar anticipada y provisional.

En caso de admitirse la medida cautelar anticipada y provisional, la persona juzgadora emitirá los respectivos mandamientos de anotación e inmovilización registral de los bienes muebles e inmuebles, así como la orden de congelamiento preventivo al sistema financiero. La Contraloría General de la República y el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) podrán apersonarse al proceso como coadyuvantes.

Concedida la medida cautelar anticipada y provisional, el Ministerio Público deberá interponer, en el plazo de un mes, la denuncia respectiva. Este plazo correrá a partir del día de la notificación del auto que ordena la medida cautelar anticipada y provisional.

Habiéndose decretado la caducidad de la medida cautelar anticipada y provisional, no podrá, la instancia legitimada para denunciar, repetir la gestión, salvo que se aleguen motivos diferentes, sustentados en hechos nuevos.

Artículo 20 ter. - Notificaciones

Además de los medios establecidos en la Ley 8687, Notificaciones Judiciales, de 4 de diciembre de 2008, la notificación del traslado de

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

la denuncia también podrá practicarse en el siguiente supuesto:

Las personas jurídicas, salvo disposición legal en contrario, serán notificadas por medio de su representante, personalmente o en su casa de habitación, o en el domicilio real de este. Asimismo, quedarán debidamente notificadas en el domicilio contractual, en el domicilio social, real o registral.

La autoridad jurisdiccional que conoce de la denuncia podrá ordenar, al personal del Organismo de Investigación Judicial, dar asistencia a la Oficina de Notificaciones, cuando la diligencia represente un riesgo para la seguridad del notificador o la persona a notificar evidencie dificultades o conductas evasivas para ser notificada. De ser necesario y estar debidamente justificado, la autoridad jurisdiccional también podrá ordenar, al Organismo de Investigación Judicial, la detención y presentación de la persona a notificar para realizar la diligencia en estrados judiciales.

Artículo 22 bis- Competencia

Corresponderá a la Jurisdicción Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda conocer de los asuntos por incremento de capital sin causa lícita aparente. El Juzgado Contencioso Administrativo resolverá en primera instancia y el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda conocerá en alzada, mediante el recurso de apelación.

Contra el auto que resuelva la medida cautelar anticipada y provisional solo cabrá recurso de apelación sin efecto suspensivo, dentro del plazo de veinticuatro horas.

La prueba para mejor resolver ofrecida en segunda instancia queda supeditada a la admisión o el rechazo que decida el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Esta prueba no podrá suplir las deficiencias demostrativas indicadas por la sentencia impugnada, salvo que se trate de prueba nueva, acaecida con posterioridad al dictado de la sentencia y que pudiera tener incidencia en el descargo o que hubiese sido imposible de conocer, por parte del interesado, antes del dictado del fallo recurrido, lo cual deberá valorar el Tribunal de alzada.

Rige a partir de su publicación.”

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Ahora, interesa contrastar el texto del proyecto existente al momento de formular la primera consulta legislativa facultativa de constitucionalidad respecto del texto existente al momento de formular esta segunda consulta:

Texto del proyecto al momento de formular la primera consulta.	Texto del proyecto al momento de formular la segunda consulta.
<p>ARTÍCULO ÚNICO- Se adicionan los artículos 20 bis, 20 ter y el 22 bis a la ley nro. 8754 Ley contra la Delincuencia Organizada de 22 de julio del 2009 y sus reformas que se leerán de la siguiente manera:</p>	<p>ARTÍCULO ÚNICO- Se adicionan los artículos 20 bis, 20 ter y 22 bis a la Ley 8754, Ley contra la Delincuencia Organizada, de 22 de julio de 2009. Los textos son los siguientes:</p>
<p>Artículo 20 bis-Medida anticipada y provisional.</p> <p>El Ministerio Público, antes de presentar la denuncia por el incremento de capital sin causa lícita aparente de cualquier funcionario público o persona de derecho privado, física o jurídica, podrá solicitar al Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, la adopción de una medida cautelar anticipada y provisional destinada a asegurar, secuestrar, conservar o verificar bienes y productos financieros de interés. Esta medida cautelar anticipada y provisional se decretará a solicitud de parte.</p> <p>La autoridad jurisdiccional podrá autorizar la medida cautelar</p>	<p>Artículo 20 bis-Medida anticipada y provisional</p> <p>El Ministerio Público, antes de presentar la denuncia por el incremento de capital sin causa lícita aparente de cualquier funcionario público o persona de derecho privado, física o jurídica, podrá solicitar al Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda la adopción de una medida cautelar anticipada y provisional destinada a asegurar, secuestrar, conservar o verificar bienes y productos financieros de interés. Esta medida cautelar anticipada y provisional se decretará a solicitud de parte.</p> <p>La autoridad jurisdiccional podrá autorizar la medida cautelar anticipada y provisional que considere adecuada,</p>

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

anticipada y provisional que considere adecuada, cuando hubiere elementos suficientes para determinar, con grado de probabilidad, que los bienes y productos financieros de interés pueden ser distraídos u ocultados. Una vez adoptada la medida se concederá audiencia a las partes por tres días hábiles sin efectos suspensivos. Transcurrido el plazo indicado, el juez podrá hacer una valoración de los alegatos y las pruebas aportadas, para mantener, modificar o revocar la medida cautelar anticipada y provisional.

En caso de admitirse la medida cautelar anticipada y provisional, la persona juzgadora emitirá los respectivos mandamientos de anotación e inmovilización registral de los bienes muebles e inmuebles, así como la orden de congelamiento preventivo al sistema financiero. La Contraloría General de la República y el Instituto Costarricense sobre Drogas podrán apersonarse al proceso como coadyuvantes.

Concedida la medida cautelar anticipada y provisional, el Ministerio Público, deberá en el plazo de un mes interponer la denuncia respectiva. Este plazo correrá a partir del día de la

cuando haya elementos suficientes para determinar, con grado de probabilidad, que los bienes y productos financieros de interés pueden ser distraídos u ocultados. Una vez adoptada la medida, se concederá audiencia a las partes por tres días hábiles sin efectos suspensivos. Transcurrido el plazo indicado, el juez podrá hacer una valoración de los alegatos y las pruebas aportadas, para mantener, modificar o revocar la medida cautelar anticipada y provisional.

En caso de admitirse la medida cautelar anticipada y provisional, la persona juzgadora emitirá los respectivos mandamientos de anotación e inmovilización registral de los bienes muebles e inmuebles, así como la orden de congelamiento preventivo al sistema financiero. La Contraloría General de la República y el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) podrán apersonarse al proceso como coadyuvantes.

Concedida la medida cautelar anticipada y provisional, el Ministerio Público deberá interponer, en el plazo de un mes, la denuncia respectiva. Este plazo correrá a partir del día de la notificación del auto que ordena la medida cautelar anticipada y provisional.

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

<p>notificación del auto que ordena la medida cautelar anticipada y provisional.</p> <p>Habiéndose decretado la caducidad de la medida cautelar anticipada y provisional, no podrá la instancia legitimada para denunciar, repetir la gestión, salvo que se aleguen motivos diferentes, sustentados en hechos nuevos.</p>	<p>Habiéndose decretado la caducidad de la medida cautelar anticipada y provisional, no podrá, la instancia legitimada para denunciar, repetir la gestión, salvo que se aleguen motivos diferentes, sustentados en hechos nuevos.</p>
<p>Artículo 20 ter.- Notificaciones</p> <p>Además de los medios establecidos en la ley nro. 8687, Ley de Notificaciones Judiciales de 4 de diciembre de 2008 y sus reformas, la notificación del traslado de la denuncia también podrá practicarse en los siguientes supuestos:</p> <p>a) Por cualquier medio establecido por la parte denunciada o su representante, para el caso de personas jurídicas, que haya indicado ante cualquier autoridad judicial aun antes de iniciarse formalmente el proceso.</p> <p>b) Las personas jurídicas, salvo disposición legal en contrario, serán notificadas por medio de su representante, personalmente o en su casa de habitación, o en el domicilio real de este. Asimismo, quedará debidamente notificada en</p>	<p>Artículo 20 ter. - Notificaciones</p> <p>Además de los medios establecidos en la Ley 8687, Notificaciones Judiciales, de 4 de diciembre de 2008, la notificación del traslado de la denuncia también podrá practicarse en el siguiente supuesto:</p> <p>Las personas jurídicas, salvo disposición legal en contrario, serán notificadas por medio de su representante, personalmente o en su casa de habitación, o en el domicilio real de este. Asimismo, quedarán debidamente notificadas en el domicilio contractual, en el domicilio social, real o registral.</p> <p>La autoridad jurisdiccional que conoce de la denuncia podrá ordenar, al personal del Organismo de Investigación Judicial, dar asistencia a la Oficina de Notificaciones, cuando la diligencia represente un riesgo para la seguridad del notificador o la</p>

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

<p>el domicilio contractual, en el domicilio social, real o registral.</p> <p>La autoridad jurisdiccional que conoce de la denuncia podrá ordenar al personal del Organismo de Investigación Judicial, dar asistencia a la Oficina de Notificaciones, cuando la diligencia represente un riesgo para la seguridad del notificador o la persona a notificar evidencie dificultades o conductas evasivas para ser notificado. De ser necesario y estar debidamente justificado, la autoridad jurisdiccional también podrá ordenar al Organismo de Investigación Judicial la detención y presentación de la persona a notificar para realizar la diligencia en estrados judiciales.</p>	<p>persona a notificar evidencie dificultades o conductas evasivas para ser notificada. De ser necesario y estar debidamente justificado, la autoridad jurisdiccional también podrá ordenar, al Organismo de Investigación Judicial, la detención y presentación de la persona a notificar para realizar la diligencia en estrados judiciales.</p>
<p>Artículo 22 bis- Competencia- Corresponderá a la Jurisdicción Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda conocer de los asuntos por Incremento de Capital sin Causa Lícita Aparente. El Juzgado Contencioso Administrativo resolverá en primera instancia y el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, conocerá en alzada, mediante el recurso de apelación.</p>	<p>Artículo 22 bis- Competencia Corresponderá a la Jurisdicción Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda conocer de los asuntos por incremento de capital sin causa lícita aparente. El Juzgado Contencioso Administrativo resolverá en primera instancia y el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda conocerá en alzada, mediante el recurso de apelación. Contra el auto que resuelva la</p>

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Contra el auto que resuelva la medida cautelar anticipada y provisional, solo cabrá recurso de apelación Sin efecto suspensivo, dentro del plazo de veinticuatro horas.

La prueba para mejor resolver ofrecida en segunda instancia queda supeditada a la admisión o el rechazo que decida el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Esta prueba no podrá suplir las deficiencias demostrativas indicadas por la sentencia impugnada, salvo que se trate de prueba nueva, acaecida con posterioridad al dictado de la sentencia y que pudiera tener incidencia en el descargo, o que hubiese sido imposible de conocer, por parte del interesado, antes del dictado del fallo recurrido, lo cual deberá valorar el Tribunal de alzada.

medida cautelar anticipada y provisional solo cabrá recurso de apelación sin efecto suspensivo, dentro del plazo de veinticuatro horas.

La prueba para mejor resolver ofrecida en segunda instancia queda supeditada a la admisión o el rechazo que decida el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Esta prueba no podrá suplir las deficiencias demostrativas indicadas por la sentencia impugnada, salvo que se trate de prueba nueva, acaecida con posterioridad al dictado de la sentencia y que pudiera tener incidencia en el descargo o que hubiese sido imposible de conocer, por parte del interesado, antes del dictado del fallo recurrido, lo cual deberá valorar el Tribunal de alzada.

De esta forma, se verifica que el único cambio introducido al proyecto de ley –respecto del que fue sometido a consulta a esta Sala, mediante expediente nro. 24-024403-0007-CO–, fue la eliminación del inciso a) del numeral 20 ter, justamente en atención al criterio emitido por este Tribunal en el dictamen nro. 2024-029411. En lo demás, el proyecto se mantuvo incólume, sin que se introdujera algún aspecto novedoso.

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Lo anterior resulta de relevancia, en atención al criterio de este Tribunal sobre la posibilidad de formular nuevas consultas de constitucionalidad, respecto de proyectos que ya fueron consultados a esta Sala y, muy en particular, cuando el único cambio introducido al proyecto obedece justamente a la necesidad de subsanar un vicio de fondo detectado por este órgano jurisdiccional. Sobre este tema, en la opinión consultiva nro. 2022-2872 de las 16:50 horas del 8 de febrero de 2022, esta Sala explicó que:

(...) la consulta de constitucionalidad facultativa, como parte del referido control previo, en lo medular tiene como propósito brindar orientación al legislador en un determinado momento del proceso de formación de la ley, con la observación de que el dictamen de la Sala únicamente es vinculante en lo relativo a la existencia de trámites inconstitucionales en el proyecto consultado. Esto es así, porque no es natural que un órgano jurisdiccional -destinado básicamente al control de constitucionalidad a posteriori- actúe ab initio en el proceso de formación de la ley. Se trata de una colaboración particular y, ciertamente, plausible en el marco de una noción más contemporánea del principio de Separación de Poderes (aunque suprimida en otros ordenamientos jurídicos como España y Alemania), que debe ser aplicada de acuerdo con una hermenéutica que respete tal principio y el de Autocontención del Juez Constitucional, y no desnaturalice la consulta de constitucionalidad facultativa, según se explica infra.

De esta manera, a los efectos del sub examine, se debe tener presente lo que la jurisprudencia constitucional ha sostenido en cuanto al “principio de División de Poderes”, nombre clásico, o principio de “Separación de Funciones” o de “Separación de Funciones e Independencia de Poderes”, denominaciones más modernas, empleadas con frecuencia por la Sala Constitucional. Con independencia de la multiplicidad de sentidos y definiciones que doctrinariamente se le da a tal nomenclatura, grosso modo se infiere de la jurisprudencia constitucional, que tal principio alude a dos

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

aspectos: por un lado, la distribución de funciones de los Poderes, es decir, cada Poder Público se especializa en el ejercicio de determinadas funciones que son consustanciales a su naturaleza jurídica-constitucional en el entorno del régimen republicano y democrático resguardado en la Ley Fundamental; por otro, las funciones especializadas de cada Poder Público se cumplen sin interferencias indebidas de los otros Poderes, pero dentro de un sistema político de pesos y contrapesos (“checks and balances”); en palabras de Montesquieu (idea que también se observa expresamente en Locke y está inserta en la política de Aristóteles): solo el poder frena al poder (le pouvoir arrête le pouvoir). Ahora, en esta materia hallar el punto medio entre los extremos de la cuerda, es decir, encontrar el justo punto de equilibrio demanda un análisis de cada caso concreto, dentro de una concepción más bien dinámica y flexible, antes que anquilosada y rígida.

Asimismo, resulta de rigor traer a colación lo que la Sala ha manifestado sobre el principio de Autocontención del Juez Constitucional, según el cual, a la hora de interpretar y aplicar el derecho constitucional, se debe hacer de forma que no se trasgreda el núcleo esencial de las competencias propias de los otros Poderes Públicos (ver las sentencias números 2014006737 de las 9:30 horas del 16 de mayo de 2014, 2015-012251 de las 11:31 horas del 7 de agosto de 2015 y 2016017722 de las 9:30 horas del 2 de diciembre de 2016, entre muchas otras).

Dentro de este contexto, la función orientadora y preventiva de la jurisdicción constitucional con motivo de los procesos de constitucionalidad facultativos debe ser profesada dentro de los límites que imponen el principio de Separación de Funciones y el de Autocontención del Juez Constitucional, esto es, con la prudencia debida, toda vez que un ejercicio desbordado de aquella conllevaría un papel exorbitante de la jurisdicción constitucional en el proceso mismo de formación de la ley, lo que no solo desnaturalizaría el sentido jurídico de la consulta de constitucionalidad y el carácter predominantemente técnico-jurisdiccional del rol de esta Sala, sino que causaría un desequilibrio inconveniente en el cauce natural

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

propio de la discusión política y el quehacer parlamentario en el Poder Legislativo. Es más, por la ruta de la admisión de consultas de constitucionalidad facultativas sin restricción alguna se caería en un sinfín de procesos de este tipo ante la Sala, vicio que de manera inapropiada retrasaría la definición parlamentaria en lo concerniente a su responsabilidad política y sus competencias constitucionales.

En la línea expuesta, una vez que el Tribunal Constitucional, con motivo de una consulta de constitucionalidad facultativa, orienta o guía a las personas legisladoras en cierta dirección, con base en los principios antedichos no puede ni debe luego, en procesos ulteriores de igual naturaleza, volver a pronunciarse sobre los mismos temas, ni asumir la tarea de revisar otra vez la labor de la persona legisladora en cuanto a los cambios derivados directa o indirectamente del dictamen original de la Sala, ni mucho menos definir si los lineamientos vertidos en el marco de una prudente función de colaboración fueron aplicados de forma correcta.

Por lo demás, no debe pasar inadvertido que el numeral 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional estatuye in fine: “En todo caso, el dictamen no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad.”

Verbigracia, el numeral 30 inciso a) eiusdem prevé la admisibilidad del amparo contra las leyes u otras disposiciones normativas cuando se impugnan junto con actos de aplicación individual de aquellas, o cuando se trata de normas de acción automática, de manera que sus preceptos resulten obligatorios inmediatamente por su sola promulgación, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o los hagan aplicables al perjudicado. En adición, el ordinal 48 eiusdem regula que, si la Sala califica las actuaciones u omisiones impugnadas en un amparo como razonablemente fundadas en normas vigentes, hayan sido estas atacadas o no también como violatorias de los derechos reclamados, así lo declarará en resolución fundada y suspenderá la tramitación de tal recurso, otorgándole al recurrente un término de quince días

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

hábiles para formalizar una acción de inconstitucionalidad en contra de tales disposiciones. Asimismo, evidentemente queda la posibilidad de interponer una acción de inconstitucionalidad, siempre que se satisfagan los requisitos legales de admisión.

*Con base en lo expuesto, bajo una mejor ponderación de la jurisprudencia vertida por este Tribunal (entre ellas, las sentencias números 2006005298 de las 8:30 horas de 21 de abril de 2006, 2008016221 de las 16:00 horas de 30 de octubre de 2008 y 2010012026 de las 12:46 horas de 9 de julio de 2010) y de modo más acorde con el principio de Separación de Funciones y el de Autocontención del Juez Constitucional, así como con la naturaleza jurídica de la consulta de constitucionalidad facultativa, **se resuelve que, cuando se trata de una nueva consulta a un proyecto de ley ya dictaminado por la Sala, aquella solo será admisible a los efectos de resolver temas de discusión del todo novedosos en tal proyecto (sobre los cuales, este Tribunal no se hubiera pronunciado del todo en el dictamen anterior) o elementos absolutamente nuevos incorporados a aquel. Esta tesitura representa un punto de equilibrio entre posiciones extremas: a la Sala le permite, por una parte, desplegar su tarea orientadora y de colaboración (por mandato de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) dentro del proceso de formación de la ley, y, por otra, resguardar la naturaleza jurídica de la consulta de constitucionalidad facultativa y los principios constitucionales supracitados.***” (el destacado no corresponde al original)

En ese mismo dictamen, este Tribunal añadió:

“Como se indicó supra, la función orientadora y preventiva de la jurisdicción constitucional con motivo de los procesos de constitucionalidad facultativos debe ser profesada dentro de los límites que imponen el principio de Separación de Funciones y el de Autocontención del Juez Constitucional, esto es, con la prudencia debida, toda vez que un ejercicio desbordado de aquella conllevaría un papel exorbitante de la jurisdicción constitucional en el proceso mismo de formación de la ley, lo que no solo desnaturalizaría el

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

sentido jurídico de la consulta de constitucionalidad y el carácter predominantemente técnico-jurisdiccional del rol de esta Sala, sino que causaría un desequilibrio inconveniente en el cauce natural propio de la discusión política y el quehacer parlamentario en el Poder Legislativo. Como ya se dijo, por la ruta de la admisión de consultas de constitucionalidad facultativas sin restricción alguna se caería en un sinfín de procesos de este tipo ante la Sala, vicio que de manera inapropiada retrasaría la definición parlamentaria en lo concerniente a su responsabilidad política y sus competencias constitucionales.

Conforme la línea expuesta, una vez que el Tribunal Constitucional, con motivo de una consulta de constitucionalidad facultativa, orienta o guía a las personas legisladoras en cierta dirección, luego no puede ni debe, en procesos ulteriores de igual naturaleza, volver a pronunciarse sobre los mismos temas, ni asumir la tarea de revisar otra vez la labor de la persona legisladora en cuanto a los cambios derivados directa o indirectamente del dictamen original de la Sala, ni mucho menos verificar si los lineamientos vertidos en el marco de una prudente función de colaboración fueron aplicados de forma correcta.

Consecuente con tal tesisura, una vez que la Sala ha dictaminado un proyecto de ley en una consulta de constitucionalidad facultativa, resulta improcedente que, por la vía de una segunda consulta sobre el mismo proyecto de ley, la Sala vuelva a escrutar si las pautas y disposiciones dictadas fueron desatendidas -sea de manera directa o indirecta- por la Comisión Legislativa Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad (verbigracia, a través de reformas, supresiones o adiciones al proyecto de ley) o si con motivo de tal discusión se vieron vulnerados los derechos de enmienda y participación democrática.”

Consideraciones plenamente aplicables al *sub lite* y que determinan la inadmisibilidad de esta segunda consulta, como se analizará de seguido.

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

II.- En cuanto a los alegados vicios de fondo, no puede ignorarse que el proyecto consultado no difiere –salvo por la ya mencionada exclusión del inciso a) del numeral 20 ter– del proyecto que ya fue objeto de consulta y pronunciamiento por parte de este Tribunal, sin que se haya introducido algún aspecto novedoso. A lo que se añade que esta Sala ya se pronunció -en el referido dictamen- sobre la posibilidad de adoptar medidas cautelares anticipadas y provisionales como las previstas en el proyecto consultado, así como lo atinente al principio de inocencia, derecho de defensa y debido proceso, incluido –en particular– lo referente al tema probatorio o la posibilidad de notificación en el domicilio contractual, por lo que no puede estimarse que se esté en presencia de un tema del todo novedoso. Los propios diputados consultantes omiten argumentar o justificar la existencia de algún tema novedoso que no hubiese podido ser objeto de oportuna consulta en la primera ocasión. En este caso en particular, el admitir una nueva consulta que, en lo consultado, corresponde exactamente al mismo texto ya existente al momento de formularse la primera consulta, provocaría, precisamente, lo que esta Sala ha señalado que resulta indebido, sea, que por “*la ruta de la admisión de consultas de constitucionalidad facultativas sin restricción alguna se caería en un sinfín de procesos de este tipo ante la Sala, vicio que de manera inapropiada retrasaría la definición parlamentaria en lo concerniente a su responsabilidad política y sus competencias constitucionales*”.

Por lo demás, en lo referente específicamente a la consulta formulada sobre el artículo 22 bis, en que se consulta sobre el plazo de 24 horas para interponer el recurso de apelación en contra del auto que resuelva la medida cautelar anticipada y provisional, lo cierto es que más allá de una serie de lacónicas apreciaciones sobre una presunta infracción a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, no se constata un debido desarrollo argumentativo sobre este tema, ni un efectivo análisis del contenido de tal numeral en relación con el resto de normas de

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

proyecto, a fin de desplegar una argumentación precisa, suficiente y debidamente circunstanciada sobre los agravios y fundamentos de la aducida infracción al Derecho de la Constitución. Sobre la necesaria fundamentación de las consultas facultativas de constitucionalidad, esta Sala ha precisado que:

“El artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, señala claramente que en tratándose de la consulta facultativa de constitucionalidad, la misma deberá plantearse mediante un memorial razonado, en el cual se exprese los aspectos que se cuestionan del proyecto de ley, así como los motivos por los cuales se tuviere duda u objeciones sobre la constitucionalidad de este. Esta disposición determina -y así ha sido reconocido de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional- que en el libelo de interposición deba expresarse los artículos del proyecto cuya constitucionalidad se cuestiona o consulta, y manifestarse de manera clara los motivos por los cuales se estima que una norma del proyecto puede ser inconstitucional, pues caso contrario la consulta sería inadmisibles -ver, en este sentido, las sentencias números 5399-95, 501-I-95, 5544-95, 1999-7085, 2001-11643, 2012-09253, 2022-9345, entre otras-. En efecto, sobre el particular ha dicho la Sala que: “...En este caso los consultantes no indican los artículos del proyecto que cuestionan, ni los motivos por los cuales tienen dudas u objeciones sobre su constitucionalidad, y simplemente señalan el tema consultado, prescindiendo de realizar algún tipo de argumento de constitucionalidad, por lo que no procede evacuar la consulta. Así lo ha resuelto reiteradamente la jurisprudencia constitucional y por ese motivo lo procedente es no ha lugar a evacuar la consulta formulada.” Más allá de la cita puntual de los artículos cuya constitucionalidad se consulta, tal como se ha indicado, los motivos por los cuales se formula la consulta legislativa también deben ser claros y expuestos, detallando las razones por las cuales las personas legisladoras mantienen dudas razonables sobre la constitucionalidad de las normas consultadas. Al respecto, ha dicho la Sala que, si las argumentaciones resultan omisas, insuficientes, o vagas, la consulta debe resultar inadmisibles y, por ende, invaluable, por cuanto no contaría este Tribunal con los motivos expuestos por los

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

cuales pronunciarse. En efecto, ha dicho la Sala que: "...Ha de recordarse también que la misma ley dispone en su artículo 101 que la Sala evacuará la consulta dictaminando "sobre los aspectos y motivos consultados o sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional", pero el tribunal interpreta que "los aspectos y motivos consultados" son los que, de acuerdo con el artículo 99, cuestionan u objetan el proyecto, o fundamentan la duda que pudieran tener los legisladores acerca de éste. Dado, pues, que la consulta se aparta de lo legalmente establecido, no es de recibo; si el tribunal, no obstante, la admitiera y absolviera, se colocaría en situación que está fuera de los alcances de sus atribuciones". (Sentencia nro. 2001-11643, reiterada en las sentencias números 2012-9253, 2017-11714, 2021-21204 y 2022-9345, entre otras). De tal forma, si una consulta resulta ser imprecisa en citar los artículos o en exponer los motivos por los cuales existen dudas fundadas de constitucionalidad, la misma resulta inadmisibles e inevaluables. Este criterio fue reiterado y consolidado por la jurisprudencia de la Sala, al determinar, en la ya citada sentencia número 2012-9253, reiterada en la 2022-9345, que: "[E]sto es así por cuanto «tratándose de consultas legislativas de tipo facultativo, «la competencia de la Sala Constitucional tiene origen en las dudas o reparos de constitucionalidad que formulen los legisladores» - sentencia 2001-12459-, de forma que si tales argumentos no existen como tal, o bien, cuando los propios diputados consultantes manifiesten carecer de dudas sobre la constitucionalidad de las normas o proyectos consultados, resultaría impropio para la Sala emitir criterio alguno, pues se estaría en supuestos que trascienden las competencias de la Sala en materia de consultas legislativas de constitucionalidad -sentencia 2002-3460-." (dictamen nro.2024036153 de las 9:45 horas del 3 de diciembre de 2024).

III.- En lo atinente al acusado vicio al procedimiento de legislativo, en presunta infracción del principio democrático, debe destacarse -una vez más- lo señalado por esta Sala en el citado dictamen nro. 2022-2872, en el sentido que:

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

“Como se indicó supra, la función orientadora y preventiva de la jurisdicción constitucional con motivo de los procesos de constitucionalidad facultativos debe ser profesada dentro de los límites que imponen el principio de Separación de Funciones y el de Autocontención del Juez Constitucional, esto es, con la prudencia debida, toda vez que un ejercicio desbordado de aquella conllevaría un papel exorbitante de la jurisdicción constitucional en el proceso mismo de formación de la ley, lo que no solo desnaturalizaría el sentido jurídico de la consulta de constitucionalidad y el carácter predominantemente técnico-jurisdiccional del rol de esta Sala, sino que causaría un desequilibrio inconveniente en el cauce natural propio de la discusión política y el quehacer parlamentario en el Poder Legislativo. Como ya se dijo, por la ruta de la admisión de consultas de constitucionalidad facultativas sin restricción alguna se caería en un sinfín de procesos de este tipo ante la Sala, vicio que de manera inapropiada retrasaría la definición parlamentaria en lo concerniente a su responsabilidad política y sus competencias constitucionales.

Conforme la línea expuesta, una vez que el Tribunal Constitucional, con motivo de una consulta de constitucionalidad facultativa, orienta o guía a las personas legisladoras en cierta dirección, luego no puede ni debe, en procesos ulteriores de igual naturaleza, volver a pronunciarse sobre los mismos temas, ni asumir la tarea de revisar otra vez la labor de la persona legisladora en cuanto a los cambios derivados directa o indirectamente del dictamen original de la Sala, ni mucho menos verificar si los lineamientos vertidos en el marco de una prudente función de colaboración fueron aplicados de forma correcta.

Consecuente con tal tesisura, una vez que la Sala ha dictaminado un proyecto de ley en una consulta de constitucionalidad facultativa, resulta improcedente que, por la vía de una segunda consulta sobre el mismo proyecto de ley, la Sala vuelva a escrutar si las pautas y disposiciones dictadas fueron desatendidas -sea de manera directa o indirecta- por la Comisión Legislativa Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad (verbigracia, a

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

través de reformas, supresiones o adiciones al proyecto de ley) o si con motivo de tal discusión se vieron vulnerados los derechos de enmienda y participación democrática.” (el destacado no corresponde al original)

Criterio plenamente aplicable al *sub judice*, en que se pretende cuestionar, esencialmente, un presunto vicio del procedimiento, en el trámite seguido por la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad en virtud de la primera consulta evacuada por esta Sala y que, como ya se indicó, lo que recomendó fue: a) acoger en todos sus extremos el dictamen emitido por la Sala Constitucional y b) subsanar el vicio de fondo apuntado por la Sala Constitucional, mediante la eliminación del inciso a) del artículo 20 ter. Por lo que, según el criterio previamente transcrito, resulta improcedente tramitar una segunda consulta sobre el mismo proyecto de ley, para que esta “Sala vuelva a escrutar si las pautas y disposiciones dictadas fueron desatendidas -sea de manera directa o indirecta- por la Comisión Legislativa Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad (verbigracia, a través de reformas, supresiones o adiciones al proyecto de ley) o si con motivo de tal discusión se vieron vulnerados los derechos de enmienda y participación democrática.” (el destacado no corresponde al original). Máxime que, como ya se apuntó, lo que emitió la citada Comisión fue una mera recomendación, la que ya fue objeto de análisis y discusión por el Plenario de la Asamblea Legislativa, en el que se dispuso aprobar la recomendación y subsanar el vicio de fondo apuntado por este Tribunal, para posteriormente volver a someter el expediente al trámite de primer debate.

IV.- En conclusión. Como corolario de lo anterior, el presente asunto resulta inadmisibile.

V.- Nota de la magistrada Garro Vargas

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Respetuosa del criterio de la mayoría, he estimado necesario consignar una nota para precisar mi aproximación a la temática planteada en esta consulta facultativa de constitucionalidad.

En primer lugar, debo aclarar que en la opinión consultiva n.º2022-2872 salvé mi voto respecto de la admisibilidad de esa segunda consulta facultativa de constitucionalidad planteada contra el proyecto de la Ley Marco de Empleo Público. Lo anterior, bajo la constatación de que –luego de una primera consulta– el proyecto de ley había tenido cambios sustanciales en su texto. En el caso concreto, luego del contraste realizado, coincido con que, luego de haberse pronunciado la Sala sobre un proyecto de ley, no cabe una segunda consulta sobre el mismo proyecto e idéntico texto consultado previamente. Esto bajo el entendido de que este no ha sufrido cambios sustanciales. Reitero que, por el contrario, en el dictamen citado diferí de la mayoría en la aplicación de este criterio porque estimé que en tal caso el proyecto consultado sí tenía cambios sustanciales.

En lo relativo a este concreto proyecto de ley que nuevamente se somete a consulta y los alegatos atinentes al debido proceso, me corresponde señalar que en el dictamen n.º2024-029411 puse una nota que amerita reiteración:

“[H]e estimado necesario consignar una nota adicional con el propósito de poner de manifiesto los matices y las precisiones que perfilan mi postura en esta materia. En tal sentido, estoy consciente de la gravedad de los efectos que podría tener una normativa de este tipo sobre los eventuales perjudicados y, por tanto, la aplicación de estas herramientas legales debe estar precedida de un fuerte andamiaje garantista del debido proceso, el derecho de defensa y la probidad de los servidores judiciales llamados a su apropiada y razonable aplicación.

La distinción entre este proceso y uno de naturaleza penal

En primer término, es necesario precisar que el proceso que acá se examina y que se propone en la reforma en cuestión no es de naturaleza propiamente penal, por lo que no aplica la lógica de este.

Esta Sala –desde la introducción de la figura originaria de la investigación de capitales emergentes sin causa lícita aparente– ha venido reiterando en su jurisprudencia, justamente, que se trata de un proceso afincado en el Derecho Administrativo y –aunque por supuesto corresponde resguardar las garantías del debido proceso y el derecho de defensa– no procede aplicar sin más los principios del Derecho Penal. Recuérdese que en este proceso no se verifica la responsabilidad penal y no se determina la sanción a las

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

personas por la eventual comisión de un ilícito penal, sino que se investiga el origen de determinados patrimonios cuyo crecimiento aparentemente carece de justificación y el Estado verifica su regularidad. Claramente es una figura jurídica que procura coadyuvar en la lucha contra la corrupción, la delincuencia organizada, el lavado de dinero y narcotráfico, pero no por esto es un proceso de corte penal. Así, desde la sentencia n.º 2015-018946 esta Sala ha venido reiterando lo siguiente:

“[D]ebe señalarse como primer elemento, que las normas cuestionadas, si bien establecen una consecuencia en relación con los bienes sobre los que no se acredita su procedencia lícita, **lo cierto es que no se está en la esfera del derecho penal sino en la del derecho administrativo, donde el Estado, haciendo uso de su poder coercitivo, declara la extinción del dominio obtenido por una causa ilícita y la incautación de los bienes, en aras de la protección del orden público y demás bienes jurídicos en juego.** Por otra parte, cuando el Estado ejerce la acción de extinción del dominio no está exonerado del deber de practicar las pruebas necesarias para inferir que el dominio que se ejerce sobre determinados bienes no encuentra una explicación razonable en el ejercicio de actividades lícitas. El Estado debe acreditar que comparando un patrimonio inicial y otro final, existe un incremento que es en principio injustificado. Una vez iniciada la acción, la persona interesada tiene derecho de oponerse y aportar todos los elementos de prueba que considere convenientes. Esto implica que no hay una presunción de la ilícita procedencia de los bienes, sino que hay una distribución de las cargas probatorias, en el sentido de que el Estado tiene la obligación de recabar los elementos de convicción que le permitan arribar en forma motivada a la conclusión de que el dominio ejercido no tiene una explicación razonable en el ejercicio de actividades legítimas y obedece al ejercicio de actividades ilícitas y por su parte el interesado está en el derecho de presentar los elementos de prueba que considere convenientes para acreditar el carácter lícito de sus bienes. Ahora bien, las normas impugnadas no establecen cuál es el grado de convencimiento que debe tener el juez para decidir respecto de la pérdida de los bienes; no obstante, lo razonable es que **por no encontrarse en el contexto de un proceso penal, baste con una alta probabilidad del carácter ilícito de los bienes, lo cual deberá determinarse en cada caso concreto, mediante resolución debidamente fundada que puede ser apelada ante el tribunal contencioso administrativo**”. (Lo destacado no corresponde al original. Ver, en el mismo sentido, las sentencias números 2016-01691 y 2017-00640).

Dicha sentencia agregó más adelante, lo siguiente:

“[A] no estarse ante la aplicación del derecho penal, no se requiere una tipificación de la falta; basta con que la ley establezca la posibilidad de denuncia del incremento de capitales sin causa lícita aparente y el procedimiento que debe seguirse para determinarlo. Tampoco se requiere una demostración de culpabilidad del acusador, pues se trata de un proceso dirigido contra los bienes y no contra la conducta de un sujeto en particular, donde no interviene el Ministerio Público como órgano acusador. El Estado (Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda, el Instituto Costarricense contra las Drogas y el Ministerio Público) realiza determinada actividad probatoria que lo lleva a la conclusión de que el patrimonio se ha incrementado ilícitamente y el denunciado tiene el derecho de desvirtuarla”.

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Dichas consideraciones confirman que no se trata de un proceso penal, pues nuevamente en esta sede no se está examinando la culpabilidad de una conducta, sino el incremento de capitales sin causa lícita aparente, para lo cual, como se examinará de seguido, si corresponde respetar las garantías del debido proceso.

Las garantías del debido proceso y el derecho de defensa

Ahora bien, cabe insistir en que este trámite debe ser respetuoso del debido proceso y el derecho de defensa. Estas garantías están contempladas en la normativa vigente y se refuerzan con el mecanismo que se pretende aprobar respecto del requerimiento de una medida cautelar anticipada.

En primer lugar, debe tenerse presente que el proceso no es instaurado por cualquier persona o autoridad pública, sino que la legitimación activa está acotada a la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda, el Instituto Costarricense sobre Drogas o el Ministerio Público, que son los órganos que podrán denunciar, ante el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios, acerca del incremento de capital sin causa lícita aparente. En la normativa que se somete a consulta, únicamente estaría legitimado el Ministerio Público para solicitar la adopción de una medida cautelar anticipada y provisional destinada a asegurar, secuestrar, conservar o verificar bienes y productos financieros de interés.

En segundo lugar, ha de entenderse necesariamente que no se trata de cualquier pretensión infundada, sino que la solicitud debe estar debidamente razonada y el juez debe revisar la legitimidad del requerimiento. Desde la sentencia n.º 2015-018946 antes citada, este Tribunal enfatizó en lo siguiente:

“El denunciante debe presentar la prueba en que fundamenta la denuncia y el juez, lo que debe hacer es valorarla de conformidad con las reglas de la sana crítica, otorgándole además audiencia al investigado para que presente la prueba de descargo que considere conveniente. El Código Procesal Contencioso Administrativo establece en el artículo 82, que el juez deberá determinar la verdad real de los hechos relevantes en el proceso, analizando los elementos de prueba conforme a las reglas de la sana crítica:

Artículo 82.-

- 1) La jueza o el juez ordenará y practicará todas las diligencias de prueba necesarias, para determinar la verdad real de los hechos relevantes en el proceso.
- 2) Los medios de prueba podrán ser todos los que estén permitidos por el Derecho público y el Derecho común.
- 3) Las pruebas podrán ser consignadas y aportadas al proceso, mediante cualquier tipo de soporte documental, electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías.
- 4) Todas las pruebas serán apreciadas, de conformidad con las reglas de la sana crítica.
- 5) Las pruebas que consten en el expediente administrativo, cualquiera sea su naturaleza, serán valoradas por la jueza o el juez como prueba documental, salvo que sea cuestionada por la parte perjudicada por los medios legales pertinentes.

Por lo expuesto, no se estima que se produzcan las violaciones al debido proceso señaladas.

IX.- Intimación de cargos. Aduce la consultante, que las normas son inconstitucionales porque no se contempla la intimación de cargos, en el sentido en que lo ha exigido la

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

Sala Constitucional, con indicación de los hechos atribuidos, falta administrativa típica y prueba en su contra. Al respecto, debe señalarse que en la denuncia formulada, para cumplir con los elementos del debido proceso, se debe realizar una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos y sus consecuencias legales y aportarse la prueba correspondiente para que el interesado tenga la posibilidad de contestar y ofrecer la prueba de descargo que considere conveniente. Las normas consultadas en ningún momento señalan que no deba realizarse la intimación de los hechos correspondiente, por lo que no se observa lesión al debido proceso en ese aspecto". (Lo destacado no corresponde al original).

El precedente advierte –respecto del proceso cuya normativa ya está vigente– que para incoarlo es necesario un requerimiento o de una denuncia que contenga una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos y sus consecuencias legales, y aportarse la prueba correspondiente que motive la pretensión. En contraposición, el juez debe valorar el caso conforme a las reglas de la sana crítica y fundamentar sus decisiones.

En similar sentido, respecto del proceso cautelar que se somete a consulta, corresponde destacar que el Ministerio Público “podrá solicitar al Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda la adopción de una medida cautelar anticipada y provisional destinada a asegurar, secuestrar, conservar o verificar bienes y productos financieros de interés”. Lo anterior, en el entendido de que se trata de una pretensión debidamente fundamentada. Esto se sobreentiende, además, porque el proyecto de ley exige que la autoridad jurisdiccional –al valorar la petición– debe ponderar que hay elementos de juicio suficientes para determinar que los bienes pueden ser distraídos u ocultados. Por ello, el art. 20 bis párrafo segundo advierte lo siguiente:

La autoridad jurisdiccional podrá autorizar la medida cautelar anticipada y provisional que considere adecuada, cuando haya elementos suficientes para determinar, con grado de probabilidad, que los bienes y productos financieros de interés pueden ser distraídos u ocultados.

Nótese, por lo demás, que acá no se exige una respuesta afirmativa y automática por parte de la autoridad jurisdiccional, sino que la disposición utiliza el vocablo “podrá”, lo que significa que el juez debe realizar una valoración de los elementos exigidos para la imposición de esta medida cautelar (aparición de buen derecho y el peligro en la mora), así como las características estructurales de cualquier medida cautelar (cognición sumaria, instrumentalidad, provisionalidad y urgencia). Al respecto, recuérdese lo establecido en el Código Procesal Contencioso Administrativo que ordena lo siguiente:

Art. 22.- Para otorgar o denegar alguna medida cautelar, el tribunal o el juez respectivo deberá considerar, especialmente, el principio de proporcionalidad, ponderando la eventual lesión al interés público, los daños y los perjuicios provocados con la medida a terceros, así como los caracteres de instrumentalidad y provisionalidad, de modo que no se afecte la gestión sustantiva de la entidad, ni se afecte en forma grave la situación jurídica de terceros.

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

También deberá tomar en cuenta las posibilidades y previsiones financieras que la Administración Pública deberá efectuar para la ejecución de la medida cautelar.

Dicha norma lógicamente también incluye el principio de proporcionalidad que debe ser de estricta observancia en estos casos concretos y, todo lo cual, debe estar debidamente motivado en la resolución que se adopta cautelarmente.

Como último aspecto, cabe señalar que las partes están en la posibilidad de cuestionar tanto las medidas cautelares, como la resolución de fondo que se adopte en este proceso. En lo relativo a las medidas cautelares, la normativa vigente dispone que cabe el:

"[R]ecurso de apelación sin efecto suspensivo, el cual deberá ser interpuesto en el plazo de veinticuatro horas ante el Tribunal Colegiado Contencioso Administrativo, que resolverá sin más trámite y con prioridad sobre cualquier otro asunto".

Respecto del procedimiento sometido a consulta y dado que se trata de una medida cautelar anticipada, a la parte se le otorga una audiencia posterior por tres días hábiles sin efectos suspensivos y, una vez transcurrido ese plazo, el juez podrá hacer una revaloración de los alegatos y las pruebas aportadas, para mantener, modificar o revocar la medida cautelar anticipada y provisional. Posteriormente, contra el auto que resuelva la medida cautelar anticipada y provisional cabe recurso de apelación sin efecto suspensivo, dentro del plazo de veinticuatro horas ante el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

En ambos casos, luego de presentada formalmente la denuncia, el Juzgado dará audiencia al interesado por el término de veinte días hábiles para contestar y evacuar la prueba y, al vencimiento de ese plazo, se resolverá por el fondo, lo que en derecho corresponda. El art. 21 de la Ley Contra la Delincuencia Organizada n.º8754 vigente ordena que:

Contra lo resuelto podrán interponer recurso de apelación el denunciante y el interesado, en forma motivada dentro de los tres días siguientes a la notificación. Presentado el recurso, se elevarán las actuaciones ante el Tribunal Colegiado Contencioso Administrativo, que resolverá sin más trámite y con prioridad sobre cualquier otro asunto.

Entonces se tiene que el proceso está articulado en dos etapas, la de las medidas cautelares actuales y las anticipadas que se proponen en el proyecto bajo análisis, todo lo cual debe estar apoyado en pruebas sólidas y una debida fundamentación tanto de la pretensión, como de la resolución jurisdiccional que acepta o no la medida cautelar. Tales medidas cautelares, como se acreditó, contemplan la correspondiente fase de impugnación. Posteriormente, se tiene la resolución de fondo del proceso que también tiene prevista una fase recursiva.

Se concluye, de este modo, que el proceso contempla amplias garantías a efecto de que la persona de derecho privado, física o jurídica sometida a este proceso encuentre diversas garantías en resguardo de su derecho de defensa.

En atención a ese resguardo es que esta Sala concluyó que lo relativo a la notificación—inciso a) del numeral 20 ter contemplado en el artículo único del proyecto— es inconstitucional, porque introduce una medida que no resulta suficientemente garantista del debido proceso y el derecho de defensa.

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

El cuestionamiento relacionado con el plazo para realizar la impugnación

En lo relativo al plazo para el ejercicio del derecho de defensa, los consultantes alegaron que se trata de un término "desproporcionado e inadecuado de tan solo 3 días para que el ciudadano pueda ejercer su defensa, máxime tomando en consideración que deberá recabarse la prueba necesaria que, en muchos casos, podría implicar retrotraerse a mucho tiempo atrás". Al respecto, se acredita que los consultantes no hicieron mayor desarrollo de sus argumentos sobre la presunta lesión al principio de proporcionalidad. Sobre el particular, es válida la postura de la Sala según la cual los consultantes no realizaron el "test de razonabilidad" para articular las presuntas dudas de constitucionalidad. Sin embargo, a mi juicio, esa no es la única manera en que los consultantes o accionantes pueden fundar legítimamente su argumento relativo a la ausencia de razonabilidad de una disposición jurídica o de un proyecto de ley. Por ejemplo, se podría pensar en que la razonabilidad del plazo previsto en la norma podría estar en función de la cantidad de bienes incautados y el conjunto de prueba que recabar, o que la documentación está en poder de autoridades internacionales que es menester tramitar; piénsese además en la eventual ausencia de un criterio técnico que avale determinadas decisiones que requieren de este respaldo (materia ambiental, presupuestaria, financiera o cualquiera otra decisión que requiera determinada ponderación técnica y de razonabilidad). Entonces, concluyo que el test de razonabilidad no es el único mecanismo para hacer el análisis de la razonabilidad de una norma en concreto o de un proyecto de ley. Las partes pudieran plantear agravios diferentes (no solo el test de razonabilidad) para argumentar la razonabilidad de la norma. Pero, en el caso concreto, lo alegado por los consultantes no pasa de una mera afirmación genérica carente de una apropiada fundamentación, obviándose lo que a tales efectos exige la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC) en su art. 99 que dispone lo siguiente:

"(L)a consulta deberá formularse en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por los cuales se tuvieron dudas u objeciones sobre su constitucionalidad" (Lo destacado no corresponde al original).

Ahora bien, de todas formas, sin prejuzgar sobre un aspecto respecto del que la Sala propiamente no se pronunció, debe tomarse en consideración que la normativa actual prevé un plazo de veinticuatro horas para presentar un recurso de apelación contra la medida cautelar dispuesta en el proceso de investigación de incremento del capital sin causa lícita aparente. En contraposición, nótese que en la normativa que se consulta se prevén dos plazos para que la persona afectada pueda ejercer su derecho de defensa; se otorga una audiencia a las partes por tres días hábiles, luego del cual el juez podrá hacer una valoración de los alegatos y las pruebas aportadas, para mantener, modificar o revocar la medida cautelar anticipada y provisional. Allí hay un primer momento para el ejercicio del derecho de defensa. Pero, además, luego de decidida la firmeza o no de la medida cautelar, cabe el recurso de apelación sin efecto suspensivo, dentro del plazo de veinticuatro horas. Con lo cual, hay un segundo momento para ejercer el derecho de defensa respecto de la medida cautelar adoptada.

Sobre la debida conservación de los bienes

En lo relativo a la conservación de los bienes incautados, coincido con la opinión consultiva en el sentido de que no hubo mayor desarrollo sobre este punto, máxime que se trata de normativa que ya está en operación desde hace muchos años y la diferencia

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

radica en la posibilidad de dictar medidas cautelares anticipadas. De modo que dicho reproche debe desestimarse. No obstante, sí es necesario tener presente que efectivamente las autoridades tienen obligaciones de estricto cumplimiento para garantizar la conservación de los bienes.

Las garantías de idoneidad y probidad de los servidores competentes

Finalmente, también es claro que la autorización legal para aplicar estos procedimientos –además de las garantías del debido proceso antes señaladas– debe estar respaldada por funcionarios objetivos, y de conducta proba y transparente que apliquen rigurosamente estas herramientas previstas para la lucha contra el crecimiento de capitales por medios ilícitos que desestabiliza a nuestro país. Esto es conteste con los postulados de nuestra Constitución Política y otra normativa inferior que exigen, respecto de los servidores públicos, la idoneidad comprobada (arts. 191 y 192 de la Constitución Política), la observancia de los principios de legalidad objetividad e imparcialidad (arts. 11 y 194 de la Constitución Política), la persecución primordial del interés público (arts. 113 y 114 de la Ley General de la Administración Pública) y la probidad (art. 3 de la Ley contra de la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la función pública).

Conclusiones

A la luz de estos argumentos, coincido con la opinión consultiva emitida por esta Sala, haciendo las observaciones acá planteadas en el sentido de que la aprobación de este proyecto de ley que pretende introducir la figura de una medida cautelar anticipada y provisional se da bajo la condición de que se deben observar rigurosamente las garantías para que la aplicación de la figura de fondo, es decir, que la investigación y eventual pérdida de capitales emergentes sin causa lícita aparente se realice en el marco del más estricto resguardo del debido proceso y el derecho de defensa.

Por último, es necesario advertir que, tal y como lo prevé la LJC, este dictamen no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad, atendiendo a nuevos argumentos o razonamientos mejor sustentados”.

Además de lo expuesto, me parece oportuno aclarar que la ausencia de los vicios alegados no significa que haya un deber jurídico de aprobar un proyecto de ley. Se trata de planos distintos: el análisis de constitucionalidad –y circunscrito a los vicios alegados en los términos que se consultaron–, y el ejercicio de la potestad legislativa –que tomando en cuenta sus propios límites jurídicos contempla también aspectos de oportunidad–.

En otro orden de ideas, respetuosamente estimo que las consideraciones hechas a mayor abundamiento por la Sala, que en lo que respecta a su contenido las

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

comparto, son muestra de su generosa labor de examen sobre la consulta, pero por los términos en los que esta se resuelve, bien podrían dejarse de lado y aun así la presente resolución está debidamente fundamentada.

No está de más reiterar, tal y como lo hizo la Sala en la opinión consultiva n.º2022-2872, que el rechazo de este tipo de consultas no incide en la posibilidad de interponer posteriormente una acción de inconstitucionalidad contra la ley ya aprobada, siempre que se satisfagan los requisitos legales de admisión.

VI.- Razones diferentes del magistrado Castillo Víquez. Siguiendo una línea de votación que he mantenido en el ejercicio de la magistratura constitucional, declaro inevaluable la consulta planteada, toda vez que considero que no es procedente una segunda consulta de constitucionalidad facultativa sobre un proyecto de ley que ya fue objeto de una consulta y sobre el que el Tribunal Constitucional emitió una opinión consultiva.

VII.- 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:

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO

No ha lugar a evacuar la consulta. La magistrada Garro Vargas consigna nota. El magistrado Castillo Viquez da razones diferentes.

PODER JUDICIAL
USO OFICIAL

Fernando Castillo V.
Presidente

Paul Rueda L.

Anamari Garro V.

Ana María Picado B.

Jorge Araya G.

Ingrid Hess H.

Jorge Isaac Solano A.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --



YAF0MLZCT9461

EXPEDIENTE N° 25-010915-0007-CO