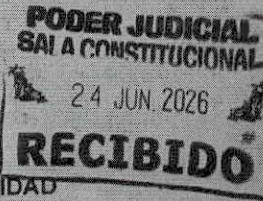




PERSONA QUE RECIBE:
GELBERTH MOJICA SANDOVAL
SECRETARÍA DEL DIRECTORIO

26 JUN 25 PM1:55:01

26-022758-007-60



CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD

PROYECTO DEL LEY N°. 24.625

"DEFINICIÓN DEL LÍMITE ENTRE LOS CANTONES DE ALAJUELA Y BELÉN
DE LAS PROVINCIAS DE ALAJUELA Y HEREDIA"

Señores Magistrados Sala Constitucional:

Los abajo firmantes, en nuestra condición de Diputados de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica para el período constitucional 2026-2030, con fundamento en el artículo 96 inciso b) y siguientes de la Ley de Jurisdicción Constitucional, respetuosamente formulamos, la presente **CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD** sobre el proyecto de ley, expediente legislativo 24.625 "Definición del límite entre los cantones de Alajuela y Belén de las provincias de Alajuela y Heredia".

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO CONSULTADO

Con fundamento en el artículo 96 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, formulamos la presente consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente número 24.625 "Definición del límite entre los cantones de Alajuela y Belén de las provincias de Alajuela y Heredia".

2. ANTECEDENTES DE LA TRAMITACIÓN LEGISLATIVA

Esta iniciativa legislativa fue presentada por el Poder Ejecutivo el día 9 de octubre de 2024, fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta No 192 del 15 de octubre de 2024.

- Posteriormente, el señor presidente de la Asamblea Legislativa, Rodrigo Arias Sánchez, ordenó el 24 de octubre de 2024, asignar el conocimiento de este expediente, a la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales de Desarrollo Local Participativo, para el dictamen correspondiente.
- Ingresó al orden del día de dicha comisión, el 28 de octubre de 2024.
- El texto original fue sometido a consulta a las siguientes instancias:

Obligatoria: Municipalidad del Cantón de Alajuela, Municipalidad del Cantón de Belén, Municipalidad del Cantón de Heredia, Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Instituto Geográfico Nacional (IGN)

Facultativa: Comisión Nacional de Nomenclatura, Contraloría General de la República (CGR), Procuraduría General de la República (PGR), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Poder Ejecutivo, Grupo de vecinos Salvemos San Vicente, Asociación de Desarrollo Integral de San Antonio de Belén, Asociación de Desarrollo Integral de San Rafael de Ojo de Agua, Alajuela, Asociación de Vecinos de Barrio San Vicente de Belén, Heredia

- El día 21 de noviembre de 2024, el expediente legislativo N.º 24.625 fue sometido a votación por el fondo, en la Comisión de Asuntos Municipales, rindiéndose ese mismo día dictamen afirmativo de mayoría.
- El 25 de noviembre del 2024 se emite informe jurídico *AL-DEST-IJU-396-2024* del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.
- El 10 de enero de 2025 ingresó en el orden del día del Plenario Legislativo.
- Al proyecto se le presentaron mociones de fondo vía artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y la Secretaría de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, remitido al Plenario

Legislativo, la actualización del texto del proyecto, sin embargo, no sufrió modificaciones respecto de su contenido anterior.

- Este proyecto se aprueba en primer debate el día 14 de mayo de 2026

3. OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE LEY

La iniciativa legislativa objeto de esta consulta propone, mediante ley ordinaria, la alteración de los límites cantonales entre los cantones de Alajuela y Belén. No obstante, dicha modificación no se limita al ámbito cantonal, sino que incide directamente en los límites provinciales entre las provincias de Alajuela y Heredia, con lo cual adquiere una dimensión constitucionalmente relevante.

Así se desprende expresamente de la exposición de motivos del proyecto, en la cual se señala que la finalidad de la iniciativa es trasladar una fracción territorial actualmente adscrita al cantón de Alajuela hacia el cantón de Belén, lo que, por razón de los límites existentes, conlleva una modificación territorial entre dos provincias.

Así lo dispone en la exposición de motivos:

“Desde principios del siglo XX, Belén y Alajuela presentan un conflicto por sus límites, debido a que el decreto que los estableció es altamente ambiguo y se basa en elementos no verificables, todo lo cual ha generado una enorme inseguridad jurídica que tiene repercusiones sociales, económicas, culturales, políticas y de arraigo. Por eso, desde 1971, la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa trabaja en una precisión de límites, pero no ha sido posible alcanzar un acuerdo entre los gobiernos locales para tomar una decisión definitiva.

La Ley sobre División Territorial Administrativa, Ley N.º4366 del 5 de agosto de 1969, establece que los límites entre provincias solamente pueden ser alterados por ley, razón por la cual se han presentado los expedientes N.º8549, N.º8777, N.º9744, N.º10.727 y el N.º19.867 para abordar esta situación, pero no han sido aprobados.

Es con el expediente N.º10.727 que se logró un espacio de diálogo de acuerdo entre las dos Municipalidades mediante la sesión extraordinaria N.º 01-88 del 24 de febrero de 1988, en las instalaciones de La Catalina, que permitió alcanzar un acuerdo limítrofe que fue acogido por el Comité Técnico en Sesión N.º48 del 4 de abril de 1988 y que se mantiene hasta hoy día, pero que no ha podido plasmarse en la ley."

Esta iniciativa legislativa consta de dos artículos y una disposición transitoria, estableciendo lo siguiente:

Artículo 1. En el texto vigente del proyecto, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 1- Establecimiento de límites

Se establecen los límites entre los cantones primero (Alajuela) de la provincia de Alajuela y el séptimo (Belén) de la provincia de Heredia, de acuerdo con la descripción de límites determinada a partir de los siguientes instrumentos:

a) *Decreto N.º 5 de 30 de marzo de 1901, denominado Aprueba el convenio que fija los límites entre las provincias de Heredia y la de Alajuela celebrado por Gobernantes de dichas provincias y Decreto N.º 9 de 14 de junio de 1901, denominado Aprueba el decreto número 5 de la Comisión Permanente, el que aprueba el convenio sobre límites entre la Municipalidad de Heredia y Alajuela. 9 Inicia en el puente que esta sobre el río Virilla, en coordenadas de Latitud Norte: 1101937.73 y Longitud Este: 478182.80, sobre carretera regional ciento cuarenta y siete (147), radial San Antonio - Santa Ana, se continúa en dirección norte sobre esta vía, hasta intersectar con la línea del ferrocarril, en coordenadas de Latitud Norte: 1103104.75 y Longitud Este: 478093.49, para continuar por la línea del tren en dirección este, hasta llegar al puente de la quebrada Seca (BM 891), en coordenadas de Latitud Norte: 1103245.03 y Longitud Este: 478648.86, ahora desde el puente sobre la quebrada Seca por línea geodésica con rumbo noroeste se finaliza en el puente que se encuentra sobre el río Segundo, en las coordenadas de Latitud Norte: 1104785.36 y Longitud Este: 478237.95, que es el punto final de ésta descripción de límites.*

b) *Decreto Ejecutivo N.º 40962-MJP Actualización del Sistema Geodésico de Referencia Horizontal Oficial para Costa Rica del 24 de enero de 2018, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 66 del 17 de abril de 2018, que establece a CR-SIRGAS como el sistema de referencia horizontal oficial para la República de Costa Rica, y su proyección cartográfica asociada CRTM05.*

c) *Directriz N.º DIG-001-2017 Oficialización de Información Geográfica Fundamental sobre la División Territorial Administrativa (DTA) de la República de Costa Rica a la escala 1:5.000, denominada IGF_CR_DTA_5.000, del 28 de junio de 2017; publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.º 133 del 13 de julio de 2017.*

d) *La cartografía básica oficial a escalas 1:1.000 y 1:5.000 en el sistema de proyección cartográfica oficial CRTM-05, datum geodésico CR-SIRGAS, elaborada por el Instituto Geográfico Nacional, a la fecha de la promulgación de este aviso.*

ARTÍCULO 2- Declaratoria oficial del mapa

Se declara oficial el mapa que el Instituto Geográfico Nacional prepare con base en los límites descritos en el artículo anterior y se autoriza a esa entidad para que lo represente en la Cartografía Oficial.

4. DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO APLICABLE A PROYECTOS QUE MODIFICAN LOS LÍMITES ENTRE PROVINCIAS.

La intención del proyecto de ley en cuestión, según se ha expuesto, consiste en la modificación de los límites cantonales, con el propósito principal de redefinir y establecer nuevos linderos territoriales entre las provincias de Alajuela y Heredia mediante ley ordinaria.

Sin embargo, **El proyecto se tramita, como una redefinición de linderos entre cantones y consecuentemente se tramita como cualquier proyecto de ley ordinario**

Entonces, en primer término, es importante acotar que una iniciativa con los alcances propuestos en este proyecto reviste un carácter especialísimo y extraordinario, conforme al marco constitucional vigente, en particular lo dispuesto en el artículo 168 de la Constitución Política. En efecto, así lo estableció el constituyente, para iniciativas que impliquen una redefinición de los límites territoriales entre dos circunscripciones provinciales ya establecidas.

En el caso concreto, con esta iniciativa de ley, ciertos territorios dejarían de pertenecer a la provincia de Alajuela, para ser incorporados a la provincia de

Heredia, lo que comporta una alteración sustancial del ordenamiento territorial administrativo y electoral del país.

Surge, entonces, la interrogante de si, a la luz de la jurisprudencia constitucional vigente, una modificación de esta naturaleza —que implica la alteración de límites provinciales— puede tramitarse válidamente mediante una ley ordinaria, o si, por el contrario, requiere un procedimiento legislativo calificado, conforme a lo establecido en el artículo 168 de la Constitución Política.

De acuerdo con lo indicado en la exposición de motivos del proyecto, se indica expresamente que:

"Esta propuesta es aceptada por la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa como el límite oficial por incorporar en un potencial proyecto de ley que venga a resolver el conflicto limítrofe y que es la única vía según el artículo 6 de la ley N.º 4366. En ese sentido, se ha planteado esta iniciativa, tras revisar la documentación presentada por las fuerzas comunales y municipales de los cantones de Belén y de Alajuela, a las atenciones de reuniones solicitados por estas al Comité Técnico Adscrito a la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa (CT de DTA), el cual recomienda y aboga que se anexe a los límites del cantón de Belén, provincia de Heredia, el sector comprendido entre la ruta 147 (radial San Antonio - Santa Ana), el río Virilla, la calle Potrerillos hasta Puente de Mulas, con el fin de lograr la mejora de la calidad de vida de los residentes que se encuentran localizados en esta porción de tierra que es administrada por la Municipalidad de Alajuela." (el subrayado y la negrita no son del original).

Como puede observarse, la exposición de motivos del proyecto de ley resulta inequívoca al reconocer expresamente que lo que se pretende es anexas a la provincia de Heredia, específicamente al cantón de Belén, una porción de territorio actualmente administrada por la provincia de Alajuela, concretamente al cantón central. A este respecto, conviene precisar que, según el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, el verbo 'anexas' presenta dos acepciones

relevantes: en primer lugar, significa 'unir o agregar algo a otra cosa con dependencia de ella'; y, en segundo término, 'enviar algo juntamente con un escrito'. En el contexto que nos ocupa, resulta evidente que la intención corresponde a la primera acepción, lo cual implica un acto de incorporación territorial con implicaciones jurídicas y administrativas sustanciales.

Cabe destacar que no se trata de territorio nuevo, sin adscripción previa, sino de una porción claramente identificada a la provincia de Alajuela, según lo señala expresamente la exposición de motivos del proyecto.

Según el oficio CTDT-08-2024, emitido por el Comité Técnico adscrito a la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, citado en la exposición de motivos, concretamente en la página 5, se dice que:

"Este Comité recomienda y aboga que se anexe a los límites del cantón de Belén, provincia de Heredia, el sector comprendido entre la ruta 147 (radial San Antonio - Santa Ana), el río Virilla, la calle Potrerillos hasta Puente de Mulas"

Señalado lo anterior, es claro que lo que se persigue, es el traslado de una porción territorial de una provincia a otra. En virtud de esto, resulta ineludible advertir que no se trata únicamente de una redefinición de límites entre unidades administrativas de igual rango, sino que se está frente a una modificación de límites provinciales, en la cual, en tesis de principio, activa la aplicación del artículo 168 de la Constitución Política. Conforme a dicho precepto constitucional, los cambios en la división territorial del país deben atender a los procedimientos formales establecidos, incluyendo —en su caso— la necesidad de una reforma parcial a la Carta Magna tramitada según el procedimiento especial del artículo 195 de la misma, así como el aval popular a través de un plebiscito en las provincias afectadas, todo ello coherente con la jurisprudencia constitucional, que aunque

desarrollaremos mas adelante, de momento conviene introducir, con las siguientes citas:

- ✓ La Sala Constitucional, resolución N.º 04091-1994, de las quince horas con doce minutos del nueve de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, fue categórica al establecer que los proyectos de ley cuya naturaleza o finalidad implique la alteración de los límites provinciales deben tramitarse conforme al procedimiento legislativo especial previsto para las reformas parciales a la Constitución.

"XXXV.- (...) Sobre este extremo, la Sala interpreta que, para modificar los límites de una provincia, traspasando territorios a otra, debe seguirse, por analogía, el mismo procedimiento fijado en la Constitución para la creación de nuevas provincias, dado que este procedimiento está previsto claramente como salvaguarda de las provincias que soportan la desmembración. Desde luego, debe entenderse que el plebiscito puede, pero no tiene que realizarse en toda la provincia o provincias afectadas, sino sólo en las poblaciones o territorios que serían traspasados (...)" (sentencia n.º 4091-94 de las 15:12 horas del 9 de agosto de 1994).

- ✓ Esa tesis jurídica fue reiterada en el precedente N.º 01370-2003 de las 9:52 horas del 21 de febrero del 2003, en el que se precisó:

"... independientemente del resultado de la votación popular, la modificación de los límites de las dos provincias necesariamente deberá cumplir el trámite legislativo que estipula el artículo 168 de la Constitución Política..."

5. DE LA VOTACION REQUERIDA PARA ESTE PROYECTO DE LEY

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) advirtió la inconstitucionalidad de este proyecto de ley, mediante oficio No. TSE-2398-2024 del 12 de noviembre de 2024, suscrito por la Magistrada presidenta del Tribunal Electoral, señora Eugenia María Zamora Chavarría. En dicho criterio, el TSE señaló una posible violación al artículo 168 de la Constitución Política, así como la inobservancia del procedimiento especial previsto en el ordinal 195 de la misma carta fundamental. La objeción, emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones, tiene carácter vinculante en los términos y con los alcances establecidos en el artículo 97 de la Constitución Política, que, para apartarse del mismo, el proyecto debe aprobarse con una mayoría calificada. Específicamente indica el Tribunal Supremo de Elecciones que:

"A partir de lo anterior, se concluye que, en proyectos de ley como el que nos ocupa y en atención a lo dispuesto en el citado numeral 168 constitucional, la variación de los límites provinciales -por traslado de territorios de una unidad administrativa a otra- deberá tramitarse como una reforma parcial a la Constitución, previa aprobación del proyecto en un plebiscito por celebrarse entre los pobladores de la provincia o provincias que soporten la desmembración. Por tal motivo, al no observar la lege ferenda el trámite previsto en ordinal 195 del texto político fundamental (en el que se regula el procedimiento de reforma parcial a la Norma Suprema), se detecta una incorrección que, a su vez, constituye un grave vicio de constitucionalidad."

En ese contexto, la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local Participativo, continuó con el trámite legislativo del expediente, emitiendo una recomendación con "criterio favorable" al Pleno de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, dicha recomendación resulta incompatible con la jurisprudencia constitucional vigente, así como con el criterio vinculante emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones. Esta incompatibilidad evidencia una omisión procedimental relevante, que constituye un vicio sustancial en el trámite legislativo y que hace procesalmente inviable la iniciativa, al infringir la supremacía de normas constitucionales, lo cual le corresponderá a esta Sala dirimir. En relación con lo anterior, el artículo 97 de la Constitución Política establece:

"ARTÍCULO 97.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo."

6. DE LA VIOLACIÓN A LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RESPECTO AL CAMBIO DE LÍMITES ENTRE PROVINCIAS.

Como se indicó líneas atrás, existen antecedente jurisprudencial relevantes, de esta Sala Constitucional, en relación con la modificación de los límites provinciales. La primera data del año 1994 y la segunda del año 2003. En ambas resoluciones, este Tribunal Constitucional fue categórico al establecer que cualquier alteración de los límites entre provincias, debe ajustarse estrictamente al procedimiento previsto en el artículo 168 de la Constitución Política.

Dicho artículo exige, como condición sine qua non, para la redefinición de los límites territoriales entre provincias, la realización de un plebiscito previo a la aprobación legislativa del proyecto correspondiente, garantizando así la participación directa de la ciudadanía afectada. Además, se concluyó que tal modificación no puede ejecutarse mediante un trámite legislativo ordinario, sino que requiere seguir el procedimiento especial de reforma parcial de la Constitución, conforme lo disponen los artículos 195 y siguientes de la Carta Magna. En el caso concreto, ni se hizo el plebiscito, ni se siguió el procedimiento de la Constitución.

Para estos efectos el voto N°04091 – 1994, indicó expresamente:

"XXXV.- Resuelto el punto jurídico planteado por los accionantes en cuanto a la validez del Decreto Ejecutivo #20 de 1915, y de los demás relacionados con el tema, no sobra hacer alguna referencia sobre el procedimiento constitucional aplicable, en caso de que se insista en resolver la controversia con criterios de conveniencia y oportunidad. En este sentido, debe recordarse que, conforme al artículo 168 párrafo segundo de la Constitución Política, la creación de nuevas provincias para fines de la Administración Pública podrá ser decidida por la Asamblea Legislativa:

"...observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución... siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración..."

*De manera que lo procedente sería, que se inicie por la Asamblea Legislativa un procedimiento de revisión del tema sobre la base de un plebiscito en las poblaciones involucradas -el cual habría de ser, ordenado por ley y dirigido por el Tribunal Supremo de Elecciones conforme a la Constitución-, en tanto no es posible resolver definitivamente la controversia desde puntos de vista rigurosamente jurídicos. **Sobre este extremo, la Sala interpreta que, para modificar los límites de una provincia, traspasando territorios a otra, debe seguirse, por analogía, el mismo procedimiento fijado en la Constitución para la creación de nuevas provincias, dado que este procedimiento está previsto claramente como salvaguarda de las provincias que soportan la desmembración.** Desde luego, debe entenderse que el plebiscito puede, pero no tiene que realizarse en toda la provincia o provincias afectadas, sino sólo en las poblaciones o territorios que serían traspasados. Después de todo esa voluntad popular es el origen histórico del traspaso de los antiguos Partidos de Nicoya y Guanacaste, de Nicaragua a Costa Rica; máxime que en nuestro caso, la división de nuestra geografía en provincias, cantones, distritos, barrios y caseríos, mientras Costa Rica se mantenga como el Estado absolutamente unitario que es, no puede tener carácter político sino solamente administrativo, sin perjuicio de que, tratándose de determinar la competencia de entidades de carácter territorial, como tales llamadas a cumplir una generalidad de fines y a abarcar una generalidad de personas, -los munícipes- haya que reconocerles ciertos poderes de autonormación originarios, aunque nunca en sentido de una verdadera autodeterminación política. No está, pues, en juego, aquí ningún problema de autodeterminación política ni, por lo tanto, de competencias originarias que no sean las administrativas derivadas del orden jurídico nacional. De manera que cuando las leyes adoptan la posibilidad de una consulta popular, que permitiría en este caso resolver el destino definitivo de*

esos territorios, sólo se estaría empleando un instrumento técnico de la más pura inspiración democrática. Todo esto, pues, debe residenciarse en la Asamblea Legislativa, donde corresponde."

Por otra parte, el voto N°01370 – 2003 esta Sala Constitucional se volvió a referir al tema indicando expresamente:

"IV.- Además de lo anterior, el hecho de consultar a los munícipes sobre el proyecto de modificación territorial no implica un conflicto de competencias con la Municipalidad de Puntarenas, que podría o no celebrar una consulta similar para conocer la voluntad de los habitantes de los distritos de Macacona y San Rafael del cantón de Esparza de la provincia de Puntarenas, porque, independientemente del resultado de la votación popular, la modificación de los límites de las dos provincias necesariamente deberá cumplir el trámite legislativo que estipula el artículo 168 de la Constitución política que dice:

"Artículo 168.-

Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales.

La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración.

La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros." (...)"

Otro de los aspectos a tomar en consideración es que el artículo 168 hace referencia de forma general a la desmembración. Al realizar una interpretación literal del significado de este concepto, al consultarlo en el diccionario en línea de la Real Academia Española se tiene que se refiere a:

"1. tr. Dividir y apartar los miembros del cuerpo.

2. tr. Dividir, separar algo de otra cosa"

De esta forma, se cumple el parámetro de desmembración ya que independientemente de la cantidad de territorio, lo que define el concepto de desmembración en un sentido literal es que se separe algo de otra cosa. En este sentido, el mismo proyecto de ley en su exposición de motivos indica que la pretensión es trasladar territorio de la provincia de Alajuela a la provincia de Heredia, al leer el texto se puede identificar que indica expresamente:

"En ese sentido, se ha planteado esta iniciativa, tras revisar la documentación presentada por las fuerzas comunales y municipales de los cantones de Belén y de Alajuela, a las atenciones de reuniones solicitados por estas al Comité Técnico Adscrito a la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa (CT de DTA), el cual recomienda y aboga que se anexe a los límites del cantón de Belén, provincia de Heredia, el sector comprendido entre la ruta 147 (radial San Antonio - Santa Ana), el río Virilla, la calle Potrerillos hasta Puente de Mulas, con el fin de lograr la mejora de la calidad de vida de los residentes que se encuentran localizados en esta porción de tierra que es administrada por la Municipalidad de Alajuela.

Es de considerar la de esta población con el cantón de Belén, en el que han desarrollado una simbiosis importante de actividades sociales, culturales, económicas y políticas. Siendo que este municipio retribuye con servicios de salud, saneamiento, educación, entre otros. Se dispone entre las justificantes que esta porción de tierra medido en área no impacta en una disminución sustancial al cantón de Alajuela ni al distrito de San Rafael de Alajuela y que el traslado de esta zona a Belén no es significativo en términos de ganancia de área sino social."

Valga señalar que para modificar los límites entre una provincia y otra, el único instrumento jurídico válido para determinar con certeza la identificación y el arraigo de una población, es el plebiscito, no la afirmación subjetiva de ninguna de las partes involucradas, ni de ninguna institución del Estado.

Nótese que en la exposición de motivos del proyecto se indica que el objetivo es que se "anexe" una porción de territorio que es administrada por la Municipalidad de Alajuela, la municipalidad de Heredia. La misma exposición de motivos minimiza

el impacto de los nuevos linderos, afirmando que la porción de tierra a trasladar de una provincia a otra no impacta sustancialmente las dimensiones de las provincias. Esta circunstancia, independientemente de si se trata de una extensión territorial considerable o reducida, constituye una alteración de los límites provinciales, y, por ende, está sujeta, como ha señalado esta Sala, imperativamente, al procedimiento previsto en el artículo 168 de la Constitución Política. Parte de los fundamentos de dicho proyecto se basan en el oficio CTD-T-08-2024 del Comité Adscrito a la Comisión Nacional de División Territorial. En este oficio se reconoce que el área a trasladar de Alajuela a Heredia es de 0,34 kilómetros cuadrados, e incluso en la figura 2 de dicho oficio lo manifiesta expresamente que el objetivo es trasladar territorio.

7. DE LA INCIDENCIA ELECTORAL DEL PROYECTO

El proyecto de ley bajo análisis incide directamente en materia electoral, en tanto propone una modificación a la división territorial electoral del país. Específicamente, se pretende segregar una fracción del territorio perteneciente a la provincia de Alajuela para incorporarla a la provincia de Heredia. Esta medida, por su naturaleza, reviste un claro contenido electoral, razón por la cual resulta de aplicación el procedimiento especial dispuesto por la Constitución Política en su artículo 97, que establece:

"ARTÍCULO 97.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo."

Como puede observar esta Sala, del análisis del trámite legislativo consignado en el expediente de referencia, se desprende que al proyecto de ley se le otorgó un trámite ordinario en la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Participativo. No obstante, conforme a la jurisprudencia reiterada de esta Sala, dicho procedimiento podría estar viciado desde su inicio, al haberse prescindido del trámite constitucionalmente exigido para esta clase de modificaciones.

Cabe destacar que la materia objeto del proyecto de ley consultado constituye evidentemente una reserva competencial exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones, en virtud de su naturaleza electoral. Esta interpretación ha sido reiteradamente sostenida por dicho órgano constitucional, conforme al criterio TSE-2398-2024, en el cual se señala:

"(...) A partir de la integración del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución y, concretamente, en punto a la interpretación de lo que debe considerarse "materia electoral", este Órgano Constitucional ha entendido que los "actos relativos al sufragio" no solo comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos en la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con los procesos electorales, electivos o consultivos, cuya organización, dirección y vigilancia ha sido confiada a este Pleno, a partir de la amonización de los artículos 9, 99 y 102 de la Norma Suprema. (...) "

Asimismo, el Tribunal Supremo de Elecciones ha formulado una advertencia expresa en relación con el proyecto de ley n.º 24.625, mediante el criterio TSE-2398-2024, en el cual se pronuncia sobre la improcedencia del trámite legislativo ordinario seguido en el expediente respectivo. Al respecto, el criterio indica:

"A partir de lo anterior, se concluye que, en proyectos de ley como el que nos ocupa y en atención a lo dispuesto en el citado numeral 168 constitucional, la variación de los límites provinciales —por traslado de territorios de una unidad administrativa a otra— deberá tramitarse como una reforma parcial a

la Constitución, previa aprobación del proyecto en un plebiscito por celebrarse entre los pobladores de la provincia o provincias que soporten la desmembración.

Por tal motivo, al no observar la lege ferenda el trámite previsto en el ordinal 195 del texto político fundamental (en el que se regula el procedimiento de reforma parcial a la Norma Suprema), se detecta una incorrección que, a su vez, constituye un grave vicio de constitucionalidad.

IV. Conclusión. Por lo expuesto, este Tribunal objeta, en los términos y con los alcances del artículo 97 de la Constitución Política, el proyecto de ley n.º 24.625. ACUERDO FIRME.”

En este sentido, la objeción del órgano constitucional electoral confirma presumiblemente que el proyecto en cuestión no solo vulnera el proceso previsto en los artículos 168 y 97 de la Constitución Política, sino que además incurre en un vicio de naturaleza sustancial, al eludir el procedimiento de reforma parcial de la Constitución, regulado en el artículo 195 de la misma.

8. DE LA OMISION DE NORMAS, QUE INTEGRAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD, DEL PROCEDIMIENTO DE FORMACION DE LA LEY.

Resulta evidente que al requerirse la realización de plebiscito este asunto se vuelve también de interés en materia electoral. De esta forma, la consulta que fue atendida por el Tribunal Supremo de Elecciones en oficio TSE-2398-2024 debe catalogarse como vinculante. En este sentido, para que este proyecto sea aprobado, se requerirá de votación calificada para poder apartarse del criterio vertido por el TSE.

Por otra parte, persiste la posibilidad de que concurran otros vicios procedimentales que refuerzan la inviabilidad jurídica del proyecto de ley. En particular, cabe destacar lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley sobre División Territorial Administrativa, Ley N.º 4366 del 5 de agosto de 1969, el cual establece lineamientos específicos para

los casos en que exista disconformidad en materia de límites territoriales entre provincias.

Dicha norma dispone textualmente:

"Artículo 6º.- Si hubiere disconformidad en las líneas pretendidas por las provincias confinantes, el Ministerio de Gobernación someterá el problema a estudio del Instituto Geográfico Nacional. El informe del Instituto pasará al conocimiento de la Comisión Nacional de División Territorial y, con base en lo decidido por ésta, el Ministro presentará una exposición a la Asamblea Legislativa y un proyecto de ley, en el cual propondrá las líneas que, a juicio del Ejecutivo, fueren más convenientes.

La Asamblea Legislativa, con vista de todos los atestados del caso, señalará definitivamente la línea divisoria de las provincias."

Aun admitiendo, erradamente, que este proyecto de ley hubiese podido tramitarse, mediante el procedimiento ordinario de formación de la ley, el Poder Ejecutivo, conforme al artículo anterior, debió previo a la presentación del proyecto de ley, cumplir, obligadamente, los siguientes requisitos:

- ✓ Comprobar la existencia de una disconformidad expresa entre provincias confinantes.
- ✓ Dicha disconformidad debió haber sido planteada por lo menos por alguna de las municipalidades involucradas
- ✓ Una vez planteada la disconformidad, el Ministerio de Gobernación debió haber remitido el caso, al Instituto Geográfico Nacional, para su estudio técnico.
- ✓ El Instituto Geográfico Nacional, debió emitir un informe que posteriormente se traslade a la Comisión Nacional de División Territorial para su valoración
- ✓ Esta Comisión debió tomar una decisión con base en el informe técnico y, a partir de ello, trasladar al Poder Ejecutivo —por medio del Ministro de Gobernación— para que esté presentara el respectivo proyecto de ley, ante la Asamblea Legislativa?
- ✓ El proyecto de ley con todos estos antecedentes entra a discutir la iniciativa.

NINGUNO DE ESTOS REQUISITOS PREVIOS A LA PRESENTACION DEL PROYECTO DE LEY SE CUMPLIO. Consecuentemente, se debe advertir a la Sala Constitucional, que el proceso de formación de la ley está incompleto, pues debe interpretarse que el artículo 6 de la Ley sobre División Territorial Administrativa, Ley N.º 4366 del 5 de agosto de 1969, se integra al procedimiento regulado en el reglamento de la Asamblea Legislativa. En tal sentido, cabe puntualizar los siguientes aspectos:

- a) La referida norma establece, en su redacción, la expresión: "si hubiere disconformidad en las líneas pretendidas", lo cual presupone, en términos jurídicos, la existencia de una disconformidad expresa entre las partes colindantes. En consecuencia, se requiere necesariamente una manifestación formal y explícita, por parte de al menos una de las municipalidades involucradas, que exprese su desacuerdo con la delimitación territorial propuesta.

No obstante, del análisis del expediente legislativo No. 24625, se desprende que no se han producido gestiones administrativas por parte de los entes legitimados para tales efectos, específicamente las municipalidades cuyas jurisdicciones se encuentran en colindancia, a saber: la Municipalidad de Alajuela y la Municipalidad de Belén, a la fecha, no consta en el expediente ningún oficio, comunicación formal o manifestación expresa, ya sea entre corporaciones municipales o de alguna de estas, hacia el Poder Ejecutivo, que denote oposición respecto del tema limitrofe en cuestión.

Esta es una condicionante, que el Poder Ejecutivo debe cumplir, previo a ejercer su potestad de presentar iniciativas de ley.

Esta omisión se agrava a la luz de los artículos 12 y siguientes de la Ley sobre División Territorial, los cuales refuerzan la necesidad de que exista una actuación administrativa concreta por parte de las municipalidades interesadas. Aunado a ello, el tema ha sido objeto de análisis por parte de los

servicios técnicos de la Asamblea Legislativa, específicamente en relación con el proyecto de ley No. 19.867, en el cual se consigna expresamente que: "La municipalidad que se considere afectada en sus intereses, deberá recurrir al Ministerio de Gobernación".

- b) En el presente expediente legislativo, se advierte una DESVIACIÓN PROCEDIMENTAL, en tanto el caso fue remitido, no a las instancias que por ley correspondía, sino a la Comisión Nacional de División Territorial CNDT y a su órgano adscrito, quienes asumieron funciones de estudio técnico y emisión de criterio sobre el tema limítrofe, pese a carecer de competencia legal expresa para ello. Esta actuación resulta incompatible con el marco jurídico aplicable, dado que ninguna disposición normativa confiere a la CNDT o a su órgano adscrito la potestad de sustituir al Instituto Geográfico Nacional (IGN) en el ejercicio de sus funciones propias.

Lo que resulta particularmente relevante en este punto es que, tras un análisis exhaustivo del expediente, no consta en autos, oficio alguno mediante el cual el Ministerio de Gobernación haya remitido formalmente la consulta al Instituto Geográfico Nacional (IGN), conforme lo exige expresamente la normativa. Aunado a ello, se verifica que no obra en el expediente criterio técnico alguno emitido por el IGN, lo cual constituye una posible omisión sustancial del procedimiento de formación de la ley, con relevancia constitucional, establecido para el tratamiento de asuntos relativos a la delimitación territorial. Estas irregularidades configuran una derogación singular de normas, que configuran un vicio insubsanable, que implica la nulidad de todo lo actuado.

De ahí que consultamos: ¿Constituye un vicio sustancial de procedimiento legislativo, contrario al principio de inderogabilidad singular de las normas, el hecho de que el proyecto de ley identificado en el expediente de referencia haya sido tramitado bajo el procedimiento legislativo ordinario, en la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Participativo, sin observar el

servicios técnicos de la Asamblea Legislativa, específicamente en relación con el proyecto de ley No. 19.867, en el cual se consigna expresamente que: "La municipalidad que se considere afectada en sus intereses, deberá recurrir al Ministerio de Gobernación".

- b) En el presente expediente legislativo, se advierte una DESVIACIÓN PROCEDIMENTAL, en tanto el caso fue remitido, no a las instancias que por ley correspondía, sino a la Comisión Nacional de División Territorial CNDT y a su órgano adscrito, quienes asumieron funciones de estudio técnico y emisión de criterio sobre el tema limítrofe, pese a carecer de competencia legal expresa para ello. Esta actuación resulta incompatible con el marco jurídico aplicable, dado que ninguna disposición normativa confiere a la CNDT o a su órgano adscrito la potestad de sustituir al Instituto Geográfico Nacional (IGN) en el ejercicio de sus funciones propias.

Lo que resulta particularmente relevante en este punto es que, tras un análisis exhaustivo del expediente, no consta en autos, oficio alguno mediante el cual el Ministerio de Gobernación haya remitido formalmente la consulta al Instituto Geográfico Nacional (IGN), conforme lo exige expresamente la normativa. Aunado a ello, se verifica que no obra en el expediente criterio técnico alguno emitido por el IGN, lo cual constituye una posible omisión sustancial del procedimiento de formación de la ley, con relevancia constitucional, establecido para el tratamiento de asuntos relativos a la delimitación territorial. Estas irregularidades configuran una derogación singular de normas, que configuran un vicio insubsanable, que implica la nulidad de todo lo actuado.

De ahí que consultamos: ¿Constituye un vicio sustancial de procedimiento legislativo, contrario al principio de inderogabilidad singular de las normas, el hecho de que el proyecto de ley identificado en el expediente de referencia haya sido tramitado bajo el procedimiento legislativo ordinario, en la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Participativo, sin observar el

procedimiento calificado exigido por el artículo 168 de la Constitución Política para la modificación de los límites provinciales, según lo establecido en la jurisprudencia vinculante de esta Sala, particularmente en la resolución n.º 01370-2003 de las 9:52 horas del 21 de febrero de 2003.

Lo anterior, en atención a que dicho trámite podría implicar la afectación de normas de carácter general mediante una disposición singular, sin el cumplimiento del procedimiento constitucionalmente previsto para su reforma, configurándose así una eventual transgresión al principio de inderogabilidad singular y, por ende, a los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica que rigen el ordenamiento constitucional costarricense.

9. PETITORIA

En virtud de los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales expuestos, se solicita respetuosamente a la Sala Constitucional que evacue la presente consulta, y se determine si, en efecto hay vicios de procedimiento o de fondo que deban ser enmendados, tanto en atención a los argumentos desarrollados como respecto de cualquier otro aspecto que, en el ejercicio de su competencia, estime relevante analizar desde una perspectiva de control de constitucionalidad.

10. NOTIFICACIONES

Se recibirán en el Edificio A de la Asamblea Legislativa, ante la Secretaría del Directorio

FIRMAS DE DIPUTADOS CONSULTANTES

DIPUTADO

CEDULA

FIRMA

Nombre de Diputado (a)	Número de cédula	Firma
Eder Hernandez Ulla	206700138	Eder Ulla
Alan Ray	4153375	Alan Ray
Itamar Alfaro	114470100	Itamar
Rafael Vargas Bienes	105390010	Rafael
Karel Matamoros Montoya	114960916	Karel
Marcos Baylón Churruarín	105900336	Marcos
Ronald Campos Villalón	1-0518-0996	Ronald
Jesús Colón Colón	6-0198-0228	Jesús
Salvador Redillo Villaverde	113980700	Salvador
Karen Alfaro Jiménez	113880025	Karen
Najelis M. Lobo	608660898	Najelis
Juan Luis Mula	105730201	Juan Luis
Andrea Valverde Palacios	110200080	Andrea
Diana Muriel Muriel	204920522	Diana
Edgardo Araya Soto	2-4193-0663	Edgardo
Sigrid Segura Artavia	206780480	Sigrid
Salvador Redillo Villaverde	113980700	Salvador