

rjimenezc

'26 AGO 24 PM2:05:35

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

SAN JOSÉ, a las 10:40 hrs del 06 AGO 2026 Sector: 80

Notificando: PRESIDENTA DEL DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBL

Provincia: SAN JOSE,

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

Dirección: PRESIDENTA DEL DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

En 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 veinticinco minutos del cuatro de Agosto de 2026 del SALA CONSTITUCIONAL

Expediente: 26-027338-0007-CO Forma de Notificación: LUGAR SEÑALADO

Copias: NO

Entregado a:

Partes del proceso: ABRIL DE LAS MERCEDES GORDIENKO LOPEZ, ANTONIO TREJOS MAZARIEGOS, CLAUDIA VANESSA DOBLES CAMARGO, EDGARDO VINICIO ARAYA SIBAJA, JANICE PATRICIA DEL NIÑO DE JESUS SANDI MORALES, JOSE MARIA VILLALTA FLOREZ ESTRADA, MARIA EUGENIA ROMAN MORA, PRESIDENTA DEL

Se hace saber:

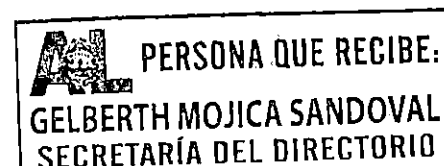
RESOLUCIÓN:



RECIBIDO EN LA PRESIDENCIA
EL DIA 6 agosto 26
A LAS 4:23
Angelina Malavasi D
Firma

Exp: 26-027338-0007-CO

Res. N° 2026029770

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San****José, a las nueve horas veinticinco minutos del cuatro de agosto de dos mil veintiseis .**

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por los diputados y diputadas Claudia Dobles Camargo, Abril Gordienko López, Janice Sandí Morales, Antonio Trejos Mazariegos, José María Villalta Florez-Estrada, Vianey Mora Vega, Edgardo Araya Sibaja, Sigrid Segura Artavía, María Eugenia Román Mora y Salvador Padilla Villanueva, referente al “Proyecto de Ley de Reforma de los artículos 18, 20, 21 y 22 de la Ley N.º1758, Ley de Radio, de 19 de junio de 1954 y Adición de un Subinciso h) al artículo 22 inciso 1 de la ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones, de 30 de junio de 2008”, que se tramita en el expediente legislativo nro. 24.461.

Resultando:

1.- La consulta se recibió en la Secretaría de la Sala a las 18:19 horas del 29 de julio de 2026. Se indica que la presente consulta tiene como propósito evidenciar los vicios de inconstitucionalidad por razones fundadas de fondo que posea el proyecto de ley número 24.461. Consideran, bajo elementos objetivos y respaldados, que los artículos 18, 21, 23 y 23 bis del proyecto sometido a esta consulta lesiona la libertad de expresión y de prensa, así como a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, pluralidad, igualdad y no discriminación, legalidad, interdicción de la arbitrariedad y debido proceso. El proyecto de ley número 24.461 fue presentado ante la corriente legislativa el 29 de julio de 2024.

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

Consecuentemente, fue publicado en el diario oficial La Gaceta nro. 146 el 9 de agosto de ese mismo año. Este proyecto de ley recibió dictamen de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración el 22 de abril de 2025. Posteriormente, fue aprobado en primer debate en la sesión número 39 del plenario legislativo, celebrada el 27 de julio de 2026, por lo que actualmente se encuentra a la espera de su votación en segundo debate. Consideran que la presente consulta cumple con todos los requisitos que exige la Ley de la Jurisdicción Constitucional (en adelante LJC), pues de conformidad con el artículo 96 inciso b) de dicha ley, su formulación se da mediante la participación de la cantidad de diputados y diputadas de la República exigida legalmente. Asimismo, se presenta en tiempo procesal indicado, según lo dispuesto por el artículo 98 de la LJC, toda vez que el Proyecto de ley de Reforma de los artículos 18, 20, 21 y 22 de la ley n° 1758, Ley de radio, de 19 de junio de 1954 y adición de un subinciso h) al artículo 22 inciso l de la Ley n° 8642, Ley general de telecomunicaciones, de 30 de junio de 2008, tramitado bajo el expediente número 24.461 (en adelante el proyecto de ley), cuenta con votación en primer debate, realizado el 27 de julio de 2026, en la sesión ordinaria número 39. Por último, respecto de los requerimientos formales para esta consulta, afirman que el presente memorial contempla las razones, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por los cuales se tienen dudas y objeciones sobre la constitucionalidad del referido proyecto de ley. **Sobre las garantías y principios que deben ser resguardados en el presente ejercicio del control de constitucionalidad y de convencionalidad A. Sobre la libertad de expresión como piedra angular de la democracia y su relación con la administración del espectro radioeléctrico en el Estado de Derecho.** Indican que el proyecto de ley consultado comprende la regulación de la asignación y retiro del del espectro radioeléctrico como bien demanial, así como el cobro de uso por este bien a las empresas de comunicación de radio y televisión, por lo que

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

necesariamente debe analizarse desde una perspectiva de libertad de expresión, para determinar si respeta o lesiona esta garantía colectiva. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha regulado de manera más amplia y protectora la libertad de expresión, pues abarca la facultad de buscar información y se resguarda expresamente las hipótesis de restricciones indirectas a la libertad, o los discursos inadmisibles en una sociedad democrática, como los de odio y discriminación. Ahora, para los efectos del análisis jurídico del proyecto, es destacan el párrafo 3 del artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica, que introdujo el concepto de restricciones indirectas a la libertad de expresión. Tal y como ha señalado la Corte IDH, ese inciso no contiene una lista taxativa, sino abierta, de las distintas maneras en que se podría afectar la libertad de expresión, de manera oblicua. La interpretación de *numerus apertus* es lógica, porque sería imposible abarcar todos los escenarios posibles de restricciones indirectas, ya que estas son formas más sutiles y disimuladas mediante las cuales se puede atacar o afectar la libertad de expresión, que no siempre aparecen con claridad y que incluso pueden disfrazarse de legalidad y apegarse a determinadas normas, para ocultar su verdadero propósito. Resulta que, si bien el Estado tiene la facultad para regular la radiodifusión, lo que incluye el establecimiento de un canon para los concesionarios, esa potestad debe ejercerse de manera racional, equilibrada, atendiendo a principios de estricta necesidad, proporcionalidad y razonabilidad técnica. De lo contrario, so pretexto de ejercer una facultad estatal podría afectar el derecho fundamental a la libertad de expresión. Esto es tan evidente, que el artículo 13.3 de la Convención se refiere expresamente al "*abuso de controles oficiales (...) de frecuencias radioeléctricas*" como un medio indirecto de restricción a la libertad. La norma reconoce entonces que pueden existir controles oficiales sobre las frecuencias, pero también advierte que si tales controles son abusivos pueden desnaturalizarse y convertirse en mecanismos indirectos que restringen la libertad

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

de expresión. En idéntica línea, la Declaración de principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incorporada en la jurisprudencia de la Corte IDH, establece: *"13. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión"*. Esta Declaración reconoce que el otorgamiento de frecuencias radioeléctricas puede ser utilizada como un mecanismo de premio o de castigo, en función de la posición editorial que pueda tener un determinado medio de comunicación. Por eso, internacionalmente se reconoce que la regulación del mercado informativo y el procedimiento para otorgar frecuencias, lo que incluye el establecimiento de tarifas o cánones, debe ser transparente, regirse por criterios técnicos claros, tener como norte la satisfacción del interés público y asegurar el pluralismo. En ese sentido, la Corte IDH ha sentado las bases de interpretación y protección en cuanto a las medidas estatales en este campo, por considerarlas restricciones indirectas a la libertad de expresión. Por su gran importancia y aplicación para el tema bajo análisis, citan el Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs Venezuela, cuya sentencia de fondo es del 22 de junio de 2015. Afirman que es claro, entonces, que el Estado costarricense tiene la facultad legal para regular el otorgamiento y renovación de frecuencias, pero al hacerlo debe respetar los imperativos que se derivan de la libertad de expresión. Esto implica

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

que no puede abusar de los controles oficiales, por ejemplo, imponiendo requisitos desmesurados, como es el caso de un canon definido de manera arbitraria, irrespetando principios de proporcionalidad y razonabilidad técnica. Refieren que, en similar sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el Caso Information Sverein Lentia y otros vs. Austria, sentencia del 24 de noviembre de 1993, reconoció la facultad de los Estados para regular el espectro radioeléctrico, pero reiteró que al hacerlo deben respetar los estándares propios de la libertad de expresión. Además, para que una medida estatal de regulación sea conforme a la Convención Europea sobre Derechos Humanos tiene que estar prevista en una ley anterior, suficientemente clara, debe perseguir un objetivo legítimo autorizado por la Convención; utilizar medios para alcanzar ese objetivo que sean estrictamente necesarios en una sociedad democrática; y tener una proporcionalidad adecuada entre el objetivo perseguido y el mecanismo legal usado para alcanzarlo. Denotan que la Corte IDH, inspirada en su homóloga europea, ha desarrollado un test de convencionalidad similar, que implica igualmente revisar la legalidad, objetivo legítimo, estricta necesidad y proporcionalidad de las medidas estatales, para determinar si son conformes con el Pacto de San José o no. La normativa interamericana de derechos humanos y los estándares jurisprudenciales citados son aplicables en nuestro Estado bajo el deber del control de convencionalidad. En virtud de lo expuesto, coligen que la libertad de expresión no puede entenderse como un derecho más entre el gran catálogo de derechos y libertades resguardadas por el bloque de constitucionalidad, sino como la condición misma de posibilidad de la vida democrática: sin información plural y sin la posibilidad de comunicar libremente, las personas pierden la base misma sobre la cual ejerce sus demás derechos y controla al poder público. Por consiguiente, toda intervención estatal sobre el espectro radioeléctrico, incluida la definición de cánones a los concesionarios, debe superar un examen estricto de razonabilidad,

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

proporcionalidad y necesidad, pues de lo contrario el ejercicio legítimo de una potestad regulatoria puede convertirse, de hecho, en una restricción indirecta incompatible con el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los estándares interamericanos y con los artículos 28 y 29 de nuestra Constitución Política. **B. Sobre el rol de la libertad de prensa como mecanismo democrático para la difusión y acceso a la información.** De forma paralela a la libertad de expresión y de suma relevancia para esta consulta, manifiestan que se encuentra la libertad de prensa. Esta garantía tiene un papel sensible y crucial que debe valorarse en este proyecto consultado, debido al rol esencial que poseen los medios de comunicación en la democracia costarricense, aspecto que ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional de manera amplia y profunda. Citan un extracto de la sentencia número 2006-5977 de este Tribunal, reiterado en la sentencia número 2016-15220. Señalan que, así pues, en la práctica quienes ejercen el periodismo lo hacen a través de medios de comunicación, que generalmente están organizados como personas jurídicas. Por eso, siendo que son "instrumentos de la libertad de expresión" y que "sirven para materializar este derecho", cualquier regulación que se aplique sobre ellos debe ajustarse a los estándares de la libertad de expresión. La libertad de prensa, en tanto vehículo natural de la libertad de expresión, cumple funciones insustituibles en toda sociedad democrática: informa a la ciudadanía, contribuye a la formación de una opinión pública libre y ejerce un control permanente sobre el manejo de los asuntos de interés general. Tanto la Sala Constitucional como la Corte IDH han sido consistentes en advertir que esta libertad no se protege únicamente frente a la censura directa, sino también frente a mecanismos indirectos que, sin prohibir expresamente informar, puedan dificultar en la práctica el ejercicio de esa función. Es precisamente esa dimensión la que motiva la presente consulta: no se cuestiona la potestad del Estado para regular el uso del espectro radioeléctrico ni para

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

actualizar los cánones correspondientes, sino que se busca que dicha regulación se ajuste a criterios de razonabilidad y proporcionalidad técnica, de manera que no termine comprometiendo, aun sin esa intención, la sostenibilidad de los medios de comunicación y, con ella, el pluralismo informativo que la democracia costarricense requiere para su buen funcionamiento. **C. Sobre los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad e igualdad como parámetros del control constitucional para el presente caso.** Afirman que es ampliamente sabido que cualquier intervención legislativa que pueda afectar un derecho humano, como resulta ser la libertad de expresión, debe cumplir con determinados estándares, entre ellos, el principio de razonabilidad y proporcionalidad. De manera que, cualquier acto que emane del Poder Legislativo debe superar objetiva y claramente el test de proporcionalidad y razonabilidad para asegurar su armonía con el bloque de constitucionalidad. A pesar de que se trata de conceptos jurídicos indeterminados, señalan que, gracias a la vasta jurisprudencia constitucional, hoy se tiene una noción clara y bastante precisa de cuáles son los requisitos materiales que debe cumplir una norma para ser conforme con el Derecho de la Constitución. En primer lugar, fueron derivados de las exigencias propias de la democracia, que está imbuida de una serie de principios y valores que deben orientar, por supuesto, la acción del legislador (refieren las sentencias nros. 1992-3495, 2020-17162 y 2015-9849). Es decir, no basta con que la ley cumpla criterios estrictamente formales, como por ejemplo haber sido promulgada por la Asamblea Legislativa, sino que, además, debe cumplir con requisitos sustanciales, de calidad de la ley, entendidos como *"el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas éstas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución"*. De modo que tales requisitos sustanciales son justiciables y exigibles ante la jurisdicción

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

constitucional, tal como acontece en este caso, pues se busca evitar la arbitrariedad o irracionalidad de los legisladores en el expediente de ley consultado. De manera especialmente pertinente para lo que se objeta, aducen que la Sala Constitucional ha equiparado la irracionalidad técnica con la inconstitucionalidad (citan la sentencia nro. 1997-8724) Esa exigencia constitucional abre la puerta a un control de la razonabilidad de la ley a partir de criterios técnicos y objetivos, que pueden usarse en la especie para determinar si el canon propuesto en el proyecto de ley tiene sustento técnico razonable o si, por el contrario, carece de este, en cuyo caso habría un vicio de inconstitucionalidad del proyecto de ley, como así lo consideran ellos. Por último, apuntan que la razonabilidad y proporcionalidad también se vinculan directamente con el principio constitucional de igualdad y no discriminación, siendo que es posible derivar el carácter irrazonable o desproporcionado de un proyecto de ley cuando no contempla un mismo trato para situaciones idénticas (citan un extracto de la sentencia nro. 1992-1372). Señalan que tal como se verá más adelante, en este caso el proyecto de ley, en su artículo 3 genera situaciones contrarias al principio de igualdad, estableciendo una aparente gradualidad del canon, según el ingreso bruto anual reportado, todo ello sin que exista un sustento técnico adecuado, sino más bien, por errores graves y deficiencias del planteamiento legislativo. En este sentido, indican que la jurisprudencia constitucional también ha explicado cómo se genera el vínculo entre estos principios y cuál es su relevancia en el orden constitucional. Refieren que en la sentencia número 1992-1440, la Sala Constitucional detalló cómo el principio de igualdad y no discriminación se emplea de parámetro para la aplicación del principio de razonabilidad. Señalan que, claramente, los principios de razonabilidad y de igualdad se vinculan estrechamente como parámetros de constitucionalidad de un proyecto de ley. En el caso particular de la consulta, el proyecto de reforma de ley atenta contra estos principios, al establecer un canon

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

sin adecuado sustento técnico y generando un trato desigual sin justificación objetiva y razonable entre concesionarios, produciendo situaciones dispares sin adecuada justificación, lo cual resulta contrario al propio el artículo 33 de la Constitución Política. Vinculado estrechamente con el principio de igualdad, más con una proyección propia dentro del ámbito de la libertad de prensa, se encuentra el principio de pluralismo informativo. Este principio no se satisface con que existan medios de comunicación, sino que exige que dentro de ese conjunto de medios exista diversidad de voces, orígenes y perspectivas, de manera que la ciudadanía pueda formar su opinión a partir de un mercado de ideas efectivamente plural y no concentrado en unos pocos actores con capacidad económica para sufragar cargas regulatorias elevadas. La propia Corte IDH, desde su opinión consultiva OC-5/85, sostuvo que dentro de una sociedad democrática es necesario que: *"69. Considera la Corte, sin embargo, que el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse"*. Sin duda alguna, este estándar exige al legislador diseñar mecanismos diferenciados que reconozcan las asimetrías reales entre los distintos tipos de concesionarios. Este estándar no es una construcción doctrinaria abstracta ni ajena a nuestro ordenamiento: la propia Sala Constitucional lo aplicó recientemente al anular los procedimientos de licitación de frecuencias de radio y televisión tramitados por la Superintendencia de Telecomunicaciones. Por medio de la sentencia número 2026-7626, el Tribunal Constitucional consideró que el uso de la oferta económica más alta como único criterio de adjudicación no garantiza el pluralismo, tanto de medios como de contenidos, que debe existir en un Estado

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

Democrático de Derecho y que ello, favorecía la concentración del espectro en grandes operadores en detrimento de medios pequeños, comunitarios, religiosos y regionales. Destacan como especialmente relevante, que la Sala Constitucional no se limitó a declarar la improcedencia del criterio cuestionado, sino que ordenó expresamente a las autoridades competentes diseñar los nuevos procedimientos de manera que incorporen criterios que permitan la participación efectiva de medios con propósitos culturales, religiosos, educativos y regionales, estableciendo requisitos específicos para acreditar el interés de estos actores en el proceso de asignación. La lógica de fondo de ese precedente es exactamente la que se objeta en la presente consulta: un mecanismo aparentemente neutral en su formulación, ya sea un criterio de adjudicación económica o, como en este caso, un canon sin sustento técnico que puede producir, en la práctica, el mismo efecto de desplazamiento de los medios no masivos que la Sala Constitucional ya identificó como lesivo al pluralismo informativo, y frente al cual ya ha exigido al Estado el diseño de mecanismos diferenciados con el debido respaldo. A lo anterior, le suman el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que advierte que las asignaciones y regulaciones sobre radio y televisión "deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso" a dichos medios, por cuanto los monopolios y oligopolios en su propiedad y control *"conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos"*. En el caso costarricense, esta exigencia adquiere una relevancia particular frente a los medios de comunicación regionales y locales, que cumplen una función informativa insustituible en sus comunidades, con la cobertura de asuntos municipales, gestión local, identidad cultural regional, pero que operan con estructuras de ingresos considerablemente más modestas que los

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

medios de cobertura nacional. Un canon que no distinga y regule adecuadamente esta realidad, o que lo haga con criterios técnicamente débiles, no solo vulneraría el principio de igualdad en los términos ya expuestos, sino que, además, produciría un efecto de homogeneización del panorama mediático costarricense, al desplazar del mercado precisamente a aquellos medios que sostienen la pluralidad territorial de la información. Esa consecuencia resulta abiertamente contraria tanto al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como al deber estatal, reconocido ahora también expresamente por la Sala Constitucional en la sentencia citada, de garantizar condiciones que permitan la existencia de una opinión pública libre y diversa en todo el territorio nacional, y no solamente en los centros urbanos donde se concentra la mayor capacidad económica de los concesionarios. Teniendo claras las exigencias y límites que se imponen al legislador en esta materia, por tratarse de una regulación que se introduce en la esfera de la libertad de expresión, pasan ahora a detallar las falencias del proyecto desde la perspectiva constitucional, confrontando estos elementos esenciales del bloque de constitucionalidad con los aspectos de fondo del proyecto de ley que motivan la presente consulta. **Sobre las razones fundadas que sustentan la presente consulta de constitucionalidad.** El proyecto de ley aprobado en la sesión número 39 del 27 de julio de 2026, propone establecer un "canon de radiodifusión", en sustitución del anterior impuesto anual de radiodifusión, a todos los concesionarios de frecuencias del espectro radioeléctrico, para la operación de redes y la prestación de servicios de radiodifusión de acceso libre y gratuito. Su artículo 2 apunta a la reforma del numeral 18 de la Ley de Radio, Ley número 1758 del 19 de junio de 1954, e indica lo siguiente:

"Artículo 18- Canon de radiodifusión Los concesionarios de frecuencias radioeléctricas para servicios de radiodifusión sonora o televisiva deberán pagar

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

anualmente un canon de radiodifusión, que se cancelará en cuatro tramos trimestrales según el ingreso bruto anual reportado.

La base imponible del canon de radiodifusión corresponde a los ingresos brutos anuales, obtenidos del uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico concesionado.

El pago del canon se establecerá de la siguiente manera:

1. Para concesionarios en el ámbito de la radiodifusión televisiva:

1.1 Estarán exonerados del pago del canon los concesionarios de servicios de radiodifusión televisiva cuyos ingresos brutos anuales no superen los cien (100) salarios base. Esta exoneración incluye a las personas jurídicas sin fines de lucro inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, así como a las entidades sin fines de lucro que cuenten con declaratoria de carácter informativo, cultural o recreativo emitida por el Ministerio de Cultura y Juventud.

1.2 Cuatro coma treinta y nueve por ciento (4,39%) sobre el exceso de cien (100) salarios base y hasta los doscientos dieciséis (216) salarios base de ingresos brutos anuales.

1.3 Seis coma diecisiete por ciento (6,17%), sobre el exceso de los doscientos dieciséis (216) salarios base y hasta los mil doscientos noventa y ocho (1298) salarios base de ingresos brutos anuales.

1.4 Siete coma setenta y tres por ciento (7,73%) sobre el exceso de los mil doscientos noventa y ocho (1298) salarios base de ingresos brutos anuales.

2. Para concesionarios en el ámbito de la radiodifusión sonora:

2.1 Estarán exonerados del pago del canon los concesionarios de servicios de radiodifusión sonora cuyos ingresos brutos anuales no superen los cien (100) salarios base. Esta exoneración incluye a las personas jurídicas sin fines de lucro inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, así como a las entidades sin fines de lucro que cuenten con declaratoria de carácter informativo, cultural o recreativo emitida por el Ministerio de Cultura y Juventud.

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

2.2. Uno coma cincuenta y uno por ciento (1,51%) sobre el exceso de cien (100) salarios base y hasta los doscientos dieciséis (216) salarios base de ingresos brutos anuales.

2.3. Dos coma cincuenta y dos por ciento (2,52%), sobre el exceso de los doscientos dieciséis (216) salarios base y hasta los mil doscientos noventa y ocho (1298) salarios base de ingresos brutos anuales.

2.4. Tres coma trece por ciento (3,13%) sobre el exceso de los mil doscientos noventa y ocho (1298) salarios base de ingresos brutos anuales.

Para las personas jurídicas y las sin fines de lucro inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, así como las entidades sin fines de lucro que cuenten con declaratoria de carácter informativo, cultural o recreativo emitida por el Ministerio de Cultura y Juventud, tanto el cálculo de la base imponible del canon, como la verificación del umbral, se realizarán excluyendo los ingresos provenientes de donaciones, ofrendas, aportes voluntarios y contribuciones de naturaleza no comercial.

La exoneración se aplicará de forma automática, una vez verificada la condición indicada en la declaración jurada presentada ante la Dirección General de Tributación, sin necesidad de solicitud adicional por parte del interesado. Para estos efectos los concesionarios de radiodifusión sonora y televisiva deberán contar con una contabilidad que muestre sus ingresos brutos por concepto del uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico concesionado, de forma separada de los ingresos provenientes de otras fuentes.

Lo anterior, sin perjuicio del ejercicio de las potestades de fiscalización, verificación y control posterior de la Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda.

Para efectos de la presente ley, el salario base corresponderá al salario global mensual del Administrador 1 de las "clases anchas" cubiertas por los alcances del Título Primero del Estatuto del Servicio Civil, según las familias de puestos de la Administración Pública.

La presentación de declaraciones juradas de ingresos brutos y el pago del monto por concepto de canon de radiodifusión deberá realizarse ante la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda".

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

De conformidad con esa propuesta de reforma, el nuevo canon tendrá como base imponible los ingresos brutos anuales obtenidos por el concesionario, derivados del aprovechamiento de las frecuencias concesionadas, y se aplicará de forma escalonada tanto a la radiodifusión televisiva como a la sonora. En el escalón más alto, la tarifa será del 7,73% para la televisiva y del 3,13% para la sonora, en ambos casos sobre el exceso de 1.298 salarios base de ingresos brutos anuales. El proyecto de ley definió esas tarifas sin estudios técnicos adecuados y violentando el principio constitucional de razonabilidad técnica y proporcionalidad. Tomando en cuenta que el artículo 28 constitucional consagra la libertad de expresión y la prohibición de restricciones indirectas; el canon desproporcionado operaría como mecanismo indirecto de censura económica, que resulta contrario al propio numeral 13 del Pacto de San José; y el numeral 29 de la Constitución Política protege la libertad de difundir el pensamiento por cualquier medio; se ve comprometido por la carga económica que puede forzar la salida del aire de un medio de comunicación. Señalan que la exposición de los roces de constitucionalidad por el fondo que a continuación se esgrimen, permitirá a la honorable Sala Constitucional ejercer los controles pertinentes para declarar los vicios del proyecto de ley consultado, respecto de los estándares mencionados y la determinación de la restricción indirecta a la libertad de expresión. **A. Sobre el vicio de inconstitucionalidad por el quebranto al principio de razonabilidad y proporcionalidad con la fijación arbitraria y subjetiva del canon, así como la asignación del destino de los recursos.** Como se demostró en la sección anterior, la razonabilidad de una norma no se agota en un juicio de mera valoración formal, sino que exige superar tres pruebas conjuntas: razonabilidad técnica (proporcionalidad entre medios y fines), razonabilidad jurídica (adecuación a la Constitución Política) y razonabilidad de los efectos sobre los derechos y garantías (que la carga impuesta no exceda lo indispensable para que el derecho afectado

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

funcione razonablemente en la vida social). La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en que una prestación técnicamente absurda es, por esa sola razón, también jurídicamente irrazonable, según la sentencia número 1997-08724, y ese control de razonabilidad técnica es plenamente justiciable ante esta jurisdicción. Asimismo, se estableció que la razonabilidad se vincula estrechamente con el principio de igualdad del artículo 33 constitucional, en tanto un trato desigual sin sustento técnico entre situaciones equiparables constituye, en sí mismo, una forma de irracionalidad. En el plano del hecho generador y su cuantificación, de conformidad con la exposición de motivos del proyecto, parte de un ejercicio legítimo de actualización técnica es convertir el monto histórico del año 1954, fijado por unidad de ancho de banda (watts), a valores presentes, según el requerimiento espectral de cada tipo de radiodifusión; sin embargo, el artículo 2 del proyecto que reforma el numeral 18 de la Ley de Radio, abandona esa misma lógica en el momento decisivo: en lugar de mantener pasa de la figura de impuesto a canon (figuras de diferente naturaleza) y en vez de asociar el canon a esa unidad técnica, lo ancla a los ingresos brutos reales del concesionario. El resultado es que dos concesionarios con idéntico aprovechamiento del espectro, es decir el mismo ancho de banda, la misma potencia, pagarán sumas radicalmente distintas, según su desempeño comercial, y ninguno de los dos pagará, en rigor, lo que la propia exposición de motivos calculó como el "costo técnico" del uso del bien de dominio público. Esto no es una tasa razonablemente cuantificada, sino que es, como se ha advertido, la superposición de un criterio impositivo, sea la capacidad económica, sobre una figura que el propio proyecto de ley denomina "canon" y que, por su hecho generador (el uso privativo del espectro radioeléctrico), debería registrarse por el principio de razonable equivalencia con el costo del servicio. Al prestar atención a la forma en cómo se establece aparentemente el canon en el proyecto, desde el punto de vista del efecto jurídico en cuanto a las características de la obligación

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

pecuniaria, salta a la vista que se trata de una situación bastante particular: la forma de cuantificación de la obligación no corresponde a la forma coherente de cuantificar un canon; incluso si se le considera como un precio público de fuente normativa, tampoco esa forma de cuantificación sería consistente con esta figura. Bajo un ejercicio de analogía con las figuras que reconoce la Ley General de Telecomunicaciones, Ley número 8642 del 4 de junio de 2008, al pensar en un canon o una tasa, esto debe cuantificarse en relación con el costo del servicio que financia. Esto es lo que se conoce como el principio de la razonable equivalencia con el costo del servicio. Según este principio, la cuantificación de una tasa debe girar en torno al llamado principio de la razonable equivalencia con el costo del servicio. El artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios lleva implícito este principio cuando señala que el producto de la tasa *"no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación"*. Este principio es importante, pues evita que la cuantificación de la tasa se desvincule del servicio que constituye su hecho generador. Además, puede verse en un doble sentido: por una parte, en la relación entre el costo total del servicio y la masa total de recursos detraída a los particulares, de modo que aquel sea el límite global de esta; por otra parte, en la relación entre la obligación pecuniaria y el valor individualizado del servicio. Aducen que el proyecto resulta incongruente con este principio en un doble sentido. En primer término, conforme al artículo 2 del proyecto que modifica el numeral 21 de la Ley de Radio, únicamente el cincuenta por ciento (50%) de lo recaudado se destina al ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, *"para el cumplimiento de sus funciones como órgano rector del sector telecomunicaciones, particularmente en lo relativo a la planificación y administración del espectro radioeléctrico y al seguimiento del régimen concesional del servicio de radiodifusión"*; no se está destinando este porcentaje al ente con competencia técnica específica sobre el espectro, que es la

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), de conformidad con el artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones. En el proyecto objetado, más allá del problema señalado de que el MICITT no tiene la competencia sobre la administración del espectro radioeléctrico, la forma de cuantificación se desvincula del costo total a financiar del presupuesto relacionado con la rectoría del sector de telecomunicaciones del MICITT, pues se cobran porcentajes fijos en función del volumen de ingresos brutos. En segundo lugar, la ausencia de metodología verificable se estima contrario al principio invocado. El proyecto no ofrece ningún mecanismo, ni en su articulado ni en sus anexos técnicos, que permita constatar que los porcentajes escalonados (4,39%, 6,17% y 7,73% para radiodifusión televisiva; 1,51%, 2,52% y 3,13% para radiodifusión sonora, aplicados por tramos de 100, 216 y 1298 salarios base de ingresos brutos anuales) guardan relación con el costo real de administración del espectro o con el valor objetivo de su aprovechamiento. Para reforzar este elemento y sin caer en un análisis de mera legalidad, sino de lo que debería ser correcto por técnica legislativa, consideran que es necesario prestar atención al artículo 63 de la Ley General de Telecomunicaciones, que exige a la SUTEL calcular el canon de reserva del espectro, mediante una fórmula que pondera 9 parámetros técnicos objetivos, entre ellos, la cantidad de espectro reservado, la densidad poblacional, la potencia de los equipos y el ancho de banda. Citan textualmente el artículo 63 de la Ley General de Telecomunicaciones, a efectos de comprender con mayor precisión cómo debe regularse técnicamente un canon. Agregan que, a este numeral, se suma que periódicamente, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones actualiza el procedimiento para el cálculo del canon de reserva del espectro radioeléctrico, para lo cual SUTEL toma en consideración los 9 parámetros dispuestos en dicho artículo. De lo anterior, evidencian que se debe fijar un canon a partir de elementos técnicos y por parte de una autoridad técnica competente. El

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

propio ordenamiento costarricense ya cuenta con un estándar de razonabilidad técnica exigible para este tipo de cánones, estándar que el proyecto de ley consultado no satisface ni intenta satisfacer. Además, se vislumbra que la propuesta normativa está lejos de apegarse a la ciencia y a la técnica. En tercer lugar, sobre los efectos sobre los derechos fundamentales. La razonabilidad de los efectos exige que la carga impuesta no exceda lo indispensable para que el derecho afectado (la libertad de expresión y de prensa) funcione razonablemente. Un canon calculado sin sustento técnico demostrado, que, además, puede desencadenar la revocatoria de la concesión por la falta de pago, no es una carga neutral sobre la actividad económica de los concesionarios, sino que recae directamente sobre el ejercicio de un derecho humano, con el agravante de que sus efectos prácticos tienden a desplazar del mercado a los medios de menor capacidad económica, precisamente los medios regionales, locales o comunitarios, cuya importancia para el pluralismo informativo reconoció esta honorable Sala Constitucional en la sentencia número 2026-7626. En cuarto plano de este razonamiento, se encuentra el destino de los recursos recaudados. El artículo 2 del proyecto de ley, que reforma el ordinal 21 de la Ley de Radio, confirma la naturaleza sustancialmente tributaria de la figura y se desvirtúa la esencia del canon: solo la mitad de lo recaudado se destina a la administración del espectro radioeléctrico y no será para la SUTEL, que es el ente técnico competente, mientras que la otra mitad financia un Fondo Nacional de Desarrollo Audiovisual, con fines de fomento cultural absolutamente ajenos al hecho generador invocado. De la concurrencia de estos cuatro elementos, se deriva la duda razonada que motiva esta consulta, a reiterar: el artículo 2 del proyecto de ley, al fijar el canon de radiodifusión sobre una base y una metodología que no superan el test de razonabilidad técnica y proporcionalidad, desarrollado por la propia jurisprudencia constitucional, incurre en un vicio de constitucionalidad por el fondo, con infracción de los artículos 18,

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

28, 29, 33 y 121 incisos 13) y 14) de la Constitución Política, así como del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. **B. Sobre el quebranto a las obligaciones internacionales derivadas del ordinal 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: la afectación de la libertad de expresión y de prensa por abuso de controles oficiales sobre frecuencias radioeléctricas.** Según se detalló en las primeras secciones de esta consulta, el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, identifica expresamente el "*abuso de controles oficiales (...) de frecuencias radioeléctricas*", como uno de los medios indirectos por los cuales un Estado puede restringir la libertad de expresión, aun sin recurrir a la censura previa. La Corte IDH ha sido enfática en que esa enumeración no es taxativa, sino abierta precisamente porque las restricciones indirectas se caracterizan por adoptar apariencia de legalidad y de neutralidad técnica, ocultando su verdadero efecto restrictivo sobre la difusión de ideas y acceso a la información. Para dimensionar correctamente el alcance de esta afectación, estiman indispensable recordar que la libertad de expresión protegida por el artículo 13 del Pacto de San Jose y en conjunto con los artículos 28 y 29 de la Constitución Política, tiene una doble dimensión: individual y social, ambas igualmente protegidas. Por un lado, comprende el derecho de cada medio de comunicación a difundir informaciones, ideas y opiniones sin trabas indebidas; por otro, comprende el derecho de toda la colectividad a recibir esa información y esas ideas, en su más amplia diversidad. Consideran que ambas dimensiones se ven gravemente comprometidas, pero si se presta especial atención a la dimensión social, cuando el vicio no recae sobre un medio en particular, sino sobre las condiciones estructurales de permanencia de los medios no masivos en el espectro. No se trata solo de que un concesionario pueda ver restringida su posibilidad de difundir, sino de que la ciudadanía, en especial la de zonas rurales, fronterizas o con menor acceso a medios digitales, puede ver reducidas sus fuentes de

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

información y entretenimiento, precisamente en aquellos espacios donde la radio y la televisión abierta constituyen, muchas veces, la única vía de acceso a la información. En el caso concreto, el artículo 2 del proyecto de ley, en su reforma al artículo 18 de la Ley de Radio, evidencia la falla en el método de cuantificación del canon, la ausencia de metodología técnica verificable y la afectación desproporcionada sobre los derechos fundamentales y el destino parcial de los recursos a un fin extrafiscal. Consideran que este vicio no debe leerse como quebranto constitucional aislado, sino en consonancia con las libertades de expresión y prensa. Analizado a la luz del artículo 13.3 del Pacto de San José, ese conjunto de falencias configura, en su efecto acumulado, precisamente el supuesto que la norma convencional busca prevenir: el uso de una potestad estatal legítima en apariencia, como lo es la regulación y el cobro por el uso del espectro radioeléctrico, para producir, en la práctica, un efecto de exclusión y desincentivo sobre la participación de los medios de comunicación, en particular aquellos de menor capacidad económica. Estiman conviene precisar, con mayor rigor, en qué consiste exactamente el vicio de inconstitucionalidad en este punto. Afirman que no se trata de una mera irregularidad técnica sin consecuencias prácticas: la ausencia de una metodología objetiva y verificable para fijar los porcentajes del canon implica que el monto exigido a cada concesionario carece de un fundamento demostrable en el costo real de administración del espectro o en el valor objetivo de su aprovechamiento. Esa indeterminación técnica abre la puerta, de manera concreta y no hipotética, a que el canon efectivamente cobrado resulte un cobro indebido, desproporcionado en relación con el uso real del bien público y con la capacidad contributiva del concesionario. De manera que un medio de comunicación podría verse obligado a salir del aire, no por haber incurrido en un abuso de su libertad de expresión en los términos que autoriza el artículo 29 constitucional, sino por no poder sufragar una obligación económica cuya cuantía

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

ni siquiera el propio legislador puede justificar técnicamente. Esta secuencia de la metodología ausente, irrazonable técnicamente, del cobro potencialmente indebido, y las consecuencias por el impago, es la que transforma una falla de técnica legislativa en una restricción indirecta real y efectiva a la libertad de expresión y de prensa, pues coloca en manos de la Administración un mecanismo capaz de excluir solapadamente a un medio del espectro radioeléctrico, sin que exista certeza de que la deuda que lo origina esté correctamente determinada. Esta lectura no es una construcción novedosa ni ajena a nuestro ordenamiento. La propia Sala Constitucional, en la sentencia número 2026-7626, enfrentó un supuesto estructuralmente análogo al que aquí se objeta: un mecanismo regulatorio sobre el mismo bien de dominio público sea el espectro radioeléctrico que, aunque formalmente neutral, empleaba un único criterio de naturaleza económica sin ponderar su impacto sobre el pluralismo. En esa ocasión, la Sala declaró con lugar el recurso planteado contra los procedimientos de licitación de frecuencias de radio y televisión, *"dado que imponen la oferta económica más alta como único criterio para la asignación de concesiones de frecuencias, sin tomar en consideración ni garantizar el pluralismo -tanto de medios como de contenidos- que debe existir en todo Estado Democrático de Derecho y una Sociedad de la Información libre y plena, en términos reales"*. Para llegar a esa conclusión, la Sala Constitucional reafirmó que *"la pluralidad de medios o informativa constituye una efectiva garantía de la libertad de expresión"*, con cita expresa de la sentencia de la Corte IDH en el caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, según la cual *"los ciudadanos de un país tienen el derecho a acceder a la información y a las ideas desde una diversidad de posturas"* y *"el pluralismo de ideas en los medios no se puede medir a partir de la cantidad de medios de comunicación, sino de que las ideas y la información transmitidas sean efectivamente diversas"*. Con base en ello, la Sala Constitucional concluyó en dicho pronunciamiento que

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

"colisiona con el Derecho de la Constitución todo procedimiento de concesión de frecuencias de radiodifusión (...) cuyo único criterio de adjudicación sea la oferta económica más alta, sin velar por el pluralismo tanto de medios como de contenidos", y calificó la garantía de pluralismo en la radiodifusión como "un aspecto innegociable en un Estado Democrático de Derecho". La ratio decidendi de ese precedente es plenamente trasladable al caso objeto de esta consulta, con un agravante adicional. Así como la Sala Constitucional consideró inconstitucional condicionar el acceso al espectro exclusivamente a la capacidad de pago del interesado, sin mecanismo alguno que garantizara la participación de medios regionales, comunitarios, religiosos o de menor músculo financiero, el canon fijado en el artículo 2 del proyecto de ley impone, para la permanencia en el espectro ya concesionado, una carga económica calculada sin sustento técnico demostrado y con capacidad de provocar, vía revocatoria por impago, la salida efectiva de esos mismos medios del aire. El agravante radica en que, mientras en el caso resuelto por la Sala Constitucional el vicio operaba en la fase de acceso, negando la entrada a quienes no podían competir económicamente, en el caso ahora consultado el vicio opera en la fase de permanencia, con un efecto potencialmente más lesivo: no se trata de impedir que un nuevo actor ingrese al mercado informativo, sino de expulsar del aire a un medio que ya está en funcionamiento, con su audiencia consolidada, su rol social ya cumplido y su función de pluralismo ya integrada al ecosistema informativo del país. A esta misma conclusión conduce el propio estándar que la Sala Constitucional fijó en esa sentencia para justificar su intervención: este tribunal reconoció que el uso de las frecuencias de radiodifusión tiene un valor económico cuyo cálculo concreto no le corresponde revisar en detalle, "salvo que (...) se demuestre alguna arbitrariedad evidente y manifiesta, o bien una barrera tal que (...) siga siendo un obstáculo ilegítimo que impida o desproporcionadamente dificulte la pluralidad". Aunado a lo anterior, destacan

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

que aun cuando la fijación de un tributo está dentro del margen de discrecionalidad legislativa, lo cierto es que el canon no es un tributo y si se tratara del tal, no puede ser omiso de la razonabilidad y proporcionalidad. Por la naturaleza propia del canon, este responde a elementos técnicos que no deben estar sujetos a una ley, sino a la fijación de las instancias técnicas competentes y así logren responder a las demandas de los tiempos. Indican que, como se demostró extensamente en la sección anterior de esta consulta, la ausencia de una metodología técnica verificable para la fijación del canon, y el consiguiente riesgo de un cobro indebido con capacidad de provocar la pérdida de la concesión, constituye precisamente ese supuesto de arbitrariedad evidente y manifiesta que la propia jurisprudencia constitucional reconoce como umbral de intervención. A ello se suma que la Sala Constitucional exigió ponderar *"los alcances que tienen las radios y televisoras (nacionales, provinciales, regionales, comunitarias, religiosas, informativas, culturales, recreativas o de cualquier otra naturaleza) en los diversos sectores de la población"*. Tal ponderación que el proyecto de ley consultado omite por completo, al fijar un esquema de cálculo, indiferenciado, para la totalidad de los concesionarios, sin distinguir su naturaleza, su función social ni su capacidad real de pago desde la errónea base del ingreso bruto. De lo expuesto señalan que se sigue, con particular claridad, la afectación a los artículos 28 y 29 de la Constitución Política. El artículo 28 constitucional dispone que nadie puede ser "inquietado ni perseguido", por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley; sin embargo, un régimen que expone a un concesionario a tener que dejar su título habilitante por el impago de una obligación económica indeterminada técnicamente introduce, de facto, un mecanismo de presión sobre la continuidad misma de la actividad comunicativa, ajeno a cualquier conducta ilícita del medio y desvinculado de los supuestos que la propia norma constitucional contempla como límite legítimo al ejercicio del

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

derecho. En consecuencia, así como la Sala Constitucional determinó que el criterio de la mayor oferta económica, aplicado de forma exclusiva y sin salvaguardas de pluralismo, constituye un abuso de los controles oficiales sobre el espectro radioeléctrico en el sentido del artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, idéntica conclusión se impone respecto del canon consultado. Al carecer de una metodología técnica verificable, al exponer a los concesionarios a un cobro potencialmente indebido, y afectar la permanencia del concesionario del título habilitante, el artículo 2 del proyecto de ley que reforma el ordinal 18 de la Ley de Radio, configura una restricción indirecta a la libertad de expresión y de prensa, en su dimensión tanto individual como social, contraria a los artículos 28 y 29 de la Constitución Política y al artículo 13, incisos 1 y 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. **C. Sobre la arbitrariedad del régimen sancionatorio y la omisión de observancia al debido proceso.** Indican que el roce de constitucionalidad del proyecto de ley no se queda únicamente en el quebranto antes desarrollado, resulta igualmente indispensable evidenciar las falencias del proyecto en su artículo 2 que reforma el artículo 23 de la Ley de Radio, respecto de las consecuencias jurídicas que se asocian al incumplimiento de la norma objetada, pues es precisamente el alcance de dichas consecuencias el que permite determinar la verdadera intensidad de la restricción que la reforma introduce sobre el ejercicio de la actividad concesionada. Al respecto, como se ha apuntado, el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe las restricciones indirectas a la libertad de expresión mediante el abuso de controles oficiales sobre el papel para periódicos, las frecuencias radioeléctricas, los equipos y aparatos utilizados para la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. La jurisprudencia de la Corte IDH ha reconocido que los Estados conservan amplias facultades para administrar el espectro radioeléctrico,

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CC

incluyendo el otorgamiento, renovación y revocatoria de concesiones. Sin embargo, también ha sido enfática en señalar que el ejercicio de esas potestades debe ajustarse a criterios objetivos, transparentes y compatibles con las garantías derivadas de la libertad de expresión y del pluralismo informativo. Por ello, las consecuencias jurídicas previstas constituyen un elemento indispensable del juicio de constitucionalidad. Sumando a lo anterior, añaden que el artículo alegado del proyecto de ley también presenta un déficit de fundamentación en su régimen de multas. El proyecto de ley establece distintos porcentajes de sanción económica sin aportar estudios técnicos, económicos o criterios objetivos que justifiquen la determinación de esos montos. De la lectura del proyecto no se desprende parámetro alguno que explique la diferencia entre los porcentajes aplicables a las distintas infracciones ni la razón por la cual determinadas conductas reciben un tratamiento sancionatorio más severo que otras. La ausencia de una motivación técnica que sustente la graduación de las multas impide verificar si estas responden a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que dificulta controlar su compatibilidad con los principios constitucionales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. En consecuencia, el régimen de multas propuesto adolece del mismo déficit de fundamentación objetiva que caracteriza la fijación del canon, circunstancia que genera serias dudas sobre su compatibilidad con el orden constitucional. Finalmente, destaca que merece especial atención la técnica legislativa empleada para la ejecución de las sanciones más gravosas previstas en el proyecto de ley. Si bien el artículo 23 reformado remite, de manera general, al procedimiento administrativo regulado en el Libro II de la Ley General de la Administración Pública y exige la observancia del debido proceso, la iniciativa omite desarrollar los criterios específicos que deben orientar la imposición de la sanción de revocación de la concesión. En efecto, el proyecto no establece parámetros que permitan determinar en qué supuestos resulta

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

constitucionalmente procedente imponer la sanción máxima, cuáles elementos deben ser ponderados por la Administración para valorar su proporcionalidad, ni cómo debe articularse dicha potestad sancionadora con el régimen de extinción de las concesiones incorporado mediante el nuevo artículo 23 bis. Esta ausencia de reglas claras adquiere especial relevancia tratándose de una medida cuya consecuencia es la pérdida del título habilitante para utilizar el espectro radioeléctrico y, por ende, la imposibilidad de continuar ejerciendo la actividad de radiodifusión. Lo anterior, se traduce a todas luces en un roce con el principio de interdicción de la arbitrariedad. La indeterminación del régimen sancionatorio no solo dificulta el control de objetividad de la actuación administrativa bajo el artículo 11 de la Constitución Política, sino que también reduce la previsibilidad de las consecuencias jurídicas para los concesionarios, afectando el principio de seguridad jurídica y aumentando el riesgo de decisiones discrecionales en una materia estrechamente vinculada con el ejercicio de la libertad de expresión, configurándose así como una medida obscura y desproporcionada. Sobre los puntos mencionados destacan la sentencia constitucional número 2026-7626, en la cual se establece lo siguiente: *"sobre el tema bajo análisis La Sala Constitucional ha reiterado (voto 2005-06313, 2010-09392, 2017-009520) que: toda intervención estatal en materia de espectro debe sustentarse en criterios técnicos verificables, no en "objetivos políticos", cuando existe riesgo de afectar derechos fundamentales información, pluralismo, libertad de expresión- la Administración debe aplicar mayor control, evidencia técnica y motivación reforzada"*. Al respecto se debe reconocer que la intervención estatal sobre el espectro radioeléctrico constituye una potestad constitucionalmente legítima e indispensable, derivada del carácter demanial de dicho bien y de la necesidad de garantizar su administración en función del interés público. Precisamente por ello, la amplitud de estas potestades debe someterse al presente control de

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

constitucionalidad. Por el contrario, cuando el Estado ejerce su poder regulatorio sobre un recurso indispensable para el ejercicio de la libertad de expresión, las medidas que sancionan o condicionan el acceso o la permanencia de los concesionarios en el espectro radioeléctrico deben sustentarse en criterios objetivos, técnicamente verificables y compatibles con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Es por lo expuesto, que el régimen sancionatorio propuesto en esta iniciativa de ley resulta preocupante y podría configurar un importante vicio constitucional. **D. Sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 23 bis, inciso c), por vulneración de los principios de legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y libertad de expresión.** Como último punto objeto de esta consulta, se encuentra el artículo 23 bis, inciso c), del proyecto de ley aprobado en primer debate, el cual establece como causal de extinción de las concesiones de radio y televisión "el rescate de la concesión por causa de interés público". Esta disposición consideran resulta contraria al Derecho de la Constitución, por cuanto incorpora una acción extraordinaria que originalmente no se contempla en la norma y que es de enorme peligro sobre el ejercicio de la radiodifusión por ser una cláusula abierta e indeterminada, sin establecer parámetros materiales que delimiten su ejercicio, sin definir el contenido jurídico del concepto de "interés público", sin sujetarlo a un estándar reforzado de necesidad y proporcionalidad y sin prever garantías institucionales suficientes que impidan un ejercicio arbitrario o discriminatorio de dicha potestad. Es decir, este artículo objetado también representa un quebranto al principio de razonabilidad y proporcionalidad, al principio de legalidad y del debido proceso. El vicio de inconstitucionalidad no reside en que el Estado conserve la potestad de rescatar una concesión. En un Estado Social y Democrático de Derecho esa figura es admisible, en general, tratándose de todo bien de dominio público. Lo constitucionalmente objetable en esta consulta es que el legislador habilite una

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

potestad de extinción anticipada, respecto de concesiones vinculadas al ejercicio de la libertad de expresión mediante una fórmula genérica, sin procedimiento, ni mecanismos de defensa del concesionario y cuya amplitud permite un margen excesivo de discrecionalidad administrativa. En este punto es clara la amenaza a la estabilidad del uso del bien demanial sometido a concesión y que de manera sensible cumple un rol de alta relevancia en la democracia, como se detalló, en cuanto a la libertad de expresión y de prensa. La Sala Constitucional ha sostenido reiteradamente que el principio de legalidad, consagrado en los numerales 11 y 39 de la Constitución Política, exige que las potestades públicas que puedan afectar derechos fundamentales estén reguladas mediante normas suficientemente determinadas, de forma que permitan prever razonablemente las consecuencias jurídicas de la actuación estatal y limiten efectivamente el margen de discrecionalidad administrativa. En este caso, la expresión genérica de "interés público" como posible limitación al ejercicio de los derechos vinculados a la concesión de radiofrecuencias aparece completamente desprovista de contenido normativo. La disposición no determina: cuáles circunstancias objetivas habilitan el rescate, cuáles hechos deben acreditarse, cuál es el estándar de necesidad exigible, si debe demostrarse la inexistencia de medidas menos restrictivas, qué órgano técnico independiente debe verificar esa necesidad, ni cuáles criterios legales (siendo estos aspectos indelegables a norma de menor jerarquía) deben orientar la ponderación entre el interés público invocado y la libertad de expresión comprometida. El artículo 2 del proyecto de ley que adiciona el artículo 23 bis a la Ley de Radio, adolece del contenido básico para sustentar la introducción de la figura del interés público como razón para la extinción de la concesión. Para ilustrar este vicio alegado, consideran oportuno referir que el ordinal 22 de la Ley de Telecomunicaciones reconoce también la extinción de la concesión por razones de interés público; no obstante, a diferencia del proyecto de ley, la Ley General de

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

Telecomunicaciones dispone en ese artículo 22 que *"La declaratoria de resolución del contrato estará precedida de un proceso administrativo que respetará las reglas del debido proceso"*. Este es justamente el elemento de seguridad jurídica que adolece el artículo objetado, lo cual implica que la ausencia de la debida regulación de esta figura representa un portillo para actuaciones arbitrarias y contrarias al orden constitucional. La consecuencia es que esta omisión legislativa que extingue una concesión de radiodifusión queda esencialmente entregada a la apreciación política de la Administración de turno. Esto resulta particularmente grave porque la radiodifusión constituye una actividad directamente vinculada con el ejercicio de la libertad de expresión protegida por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por el artículo 29 de la Constitución Política costarricense. La Corte IDH ha sostenido desde la opinión consultiva OC-5/85, que la libertad de expresión posee una dimensión individual y una dimensión colectiva, como se ha sostenido a lo largo de esta consulta. De modo que no se protege únicamente el derecho de quien comunica, sino también el derecho de toda la sociedad a recibir información plural y diversa. Precisamente por ello, el artículo 13.3 del Pacto de San José establece que no puede restringirse la libertad de expresión mediante mecanismos indirectos, incluyendo expresamente el abuso del control sobre las frecuencias radioeléctricas, como podría resultar de un "rescate" basado en un "interés público" indebidamente reglado. Según se mencionó en el punto A de la sección IV, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desarrolló ese mandato en el Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, al establecer que la utilización del otorgamiento o control de frecuencias de radio y televisión para presionar, castigar, premiar o privilegiar medios de comunicación en función de sus líneas informativas constituye una violación de la libertad de expresión y debe estar expresamente prohibida por la

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

ley. Este estándar posee especial relevancia en el presente caso. Una cláusula legal que permite extinguir una concesión simplemente por "interés público", sin definir ese concepto ni sujetarlo a requisitos objetivos particularmente rigurosos, genera precisamente el riesgo que nuestro ordenamiento constitucional, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos pretenden evitar: es decir, que las potestades administrativas sobre el espectro radioeléctrico puedan convertirse en mecanismos indirectos de presión sobre los medios de comunicación. La Corte IDH profundizó este criterio en el caso Granier y otros vs. Venezuela, al señalar que el ejercicio de las potestades estatales sobre las concesiones radioeléctricas debe encontrarse sometido a estrictos límites derivados del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que el Estado tiene deberes especiales para impedir que el control del espectro sea utilizado como instrumento para restringir indirectamente la libertad de expresión o afectar el pluralismo democrático. En dicho precedente, la Corte IDH exige que la regulación sobre otorgamiento, renovación o revocación de concesiones de radiodifusión se defina "*de manera clara y precisa (...) mediante criterios objetivos que eviten la arbitrariedad*", con "*salvaguardas o garantías generales de debido proceso (...) con la finalidad de evitar el abuso de controles oficiales y la generación de posibles restricciones indirectas*" a la libertad de expresión. No basta entonces con afirmar que el rescate persigue un interés público, de forma abierta e insegura para la parte concesionaria. Al tratarse de medios de comunicación, los legisladores deben establecer condiciones materiales suficientemente precisas que impidan cualquier utilización arbitraria de esa potestad y en materia las concesiones de radiodifusión presentan características constitucionales que las diferencian de otras concesiones administrativas. En el caso particular de las frecuencias radio difusión, su objeto inmediato es el aprovechamiento de un bien demanial, sea el espectro radioeléctrico, pero su función constitucional consiste en posibilitar el ejercicio de

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

uno de los pilares esenciales del sistema democrático: la libre circulación de ideas e informaciones. Por ello, toda restricción sobre la permanencia de un medio en el espectro debe satisfacer un escrutinio particularmente intenso. La propia evolución reciente de la jurisprudencia constitucional confirma esa necesidad. De la sentencia número 2026-007626, ampliamente citada en esta consulta, declaró la inconstitucionalidad del modelo que utilizaba exclusivamente el mayor precio como criterio de adjudicación, precisamente por considerar que esa metodología comprometía principios constitucionales como el pluralismo informativo, la libertad de expresión, la igualdad y la adecuada administración del espectro radioeléctrico. Ese precedente resulta especialmente relevante para el presente caso. Si nuestra Carta Magna exige incorporar el pluralismo informativo como criterio de asignación de frecuencias, con mayor razón exige que una potestad de extinción anticipada se encuentre rodeada de garantías reforzadas que excluyan cualquier margen para decisiones discrecionales incompatibles con la libertad de expresión y de prensa. Sin embargo, la disposición introducida en el artículo 23 bis inciso c) hace exactamente lo contrario. Mientras que la reforma al artículo 23 del proyecto de ley exige procedimiento administrativo, respeto al debido proceso y dictamen técnico de la Superintendencia de Telecomunicaciones para la imposición de sanciones administrativas (aunque sin criterios específicos que deben orientar la imposición de la sanción de revocación de la concesión como arriba se indicó), el artículo 23 bis objetado en este acápite, es aún más regresivo y no establece un régimen ni lejanamente similar respecto de una potestad aún más gravosa como lo es la extinción anticipada de la concesión, lo que genera una situación de desigualdad grosera. Tal diseño normativo resulta internamente incoherente y constitucionalmente violatorio. En consecuencia, en su criterio, la Sala Constitucional debe analizar la inconstitucionalidad del referido inciso c) del artículo 23 bis. Estiman que, de manera expresa y precisa, debe prestarse atención

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

a la definición objetiva y restrictiva de las circunstancias excepcionales que constituyen "interés público"; a la obligación de acreditar mediante debido proceso que el rescate constituye una medida estrictamente necesaria y que no existen alternativas menos lesivas para alcanzar el fin público perseguido; a un juicio reforzado y documentado de proporcionalidad; a un procedimiento administrativo con todas las garantías del debido proceso, con acceso al expediente, a audiencia y ejercicio de defensa e impugnación; a una intervención preceptiva de un órgano técnico independiente; y a la prohibición expresa de utilizar dicha potestad para afectar, directa o indirectamente, la independencia editorial, el pluralismo informativo o el ejercicio de la libertad de expresión. En su criterio, el contenido del numeral 23 bis inciso c) es inconstitucional y únicamente regido bajo las condiciones previamente indicadas podría preservarse el equilibrio entre la potestad estatal de administrar el dominio público radioeléctrico y la obligación constitucional e interamericana de garantizar una esfera de protección especialmente intensa para la libertad de expresión, la independencia de los medios de comunicación y el pluralismo democrático. Por último, estiman se debe considerar que resultaría un precedente necesario para el bloque de constitucionalidad un examen de constitucionalidad específico de dicha disposición sobre la extinción de la concesión por interés público, que esa medida de aplicación a telefonía móvil (y no específicamente a la radiodifusión, donde entran en juego otros derechos e intereses tutelados por el ordenamiento). Además, a la luz de la consolidación de la jurisprudencia interamericana y nacional sobre restricciones indirectas a la libertad de prensa, corresponde valorar el marco de constitucionalidad de la medida propuesta en el texto aprobado en primer debate. En este marco de ideas y desarrollo normativo, cuando una potestad de recuperación (análoga a la confiscación), se aplica a las concesiones de radiodifusión, que constituyen el soporte material para el ejercicio de la libertad de

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

expresión y el pluralismo democrático, los legisladores tienen el deber constitucional e interamericano de establecer garantías reforzadas que impidan su utilización como mecanismo de restricción indirecta de la libertad de expresión, por lo que, una medida tendiente a la restricción, sin garantías de debido proceso, defensa, decisión administrativa motiva y apelación, pueden resultar lesiva de derechos fundamentales consagrados. En vista a lo expuesto, solicitan se evacue la presente consulta respecto de los vicios de constitucionalidad de fondo esgrimidos.

2.- Por escrito remitido el 30 de julio de 2026, el diputado Salvador Padilla Villanueva, manifiesta que retira su firma de esta consulta legislativa.

Redacta el Magistrado **Castillo Víquez**; y,

Considerando:

I.-SOBRE LA INADMISIBILIDAD DE LA CONSULTA. Visto que el 30 de julio de 2026, el diputado Salvador Padilla Villanueva, manifestó que retira su firma de esta consulta legislativa, la cual contaba únicamente con 10 diputados consultantes, y que aún no ha sido admitida, lo procedente es declarar inadmisibile la consulta, toda vez que, con tal retiro, la misma quedó con una cantidad de 9 diputados consultantes, lo cual es insuficiente para la interposición de este proceso, según lo dispuesto en el artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

II.- Nota del magistrado Salazar Alvarado respecto de la admisibilidad de la Consulta Legislativa. En Sentencia N° 2014-012887 de las 14:30 horas del 8 de agosto de 2014, suscribí, junto con los magistrados Cruz Castro y Rueda Leal, la siguiente nota con respecto al retiro de firmas en el proceso de una consulta legislativa:

“XV.- Nota de los Magistrados Cruz Castro, Rueda Leal y Salazar Alvarado, sobre el retiro de firmas (Redacta el Magistrado Rueda Leal).

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

"Una situación ocurrida durante la tramitación de este expediente ha llamado la atención de los suscritos Magistrados. A raíz de ella, hemos considerado necesario poner esta nota, pues si bien no se trata de un punto cuestionado o de gran incidencia en este proceso de consulta legislativa, sí se ha manifestado de manera patente y requiere, a nuestro criterio, ser abordado. Es necesario observar lo ocurrido en este expediente para comprender a cabalidad la observación de los firmantes.

"La primera consulta de constitucionalidad fue planteada el 22 de abril de 2014 por Carmen Granados Fernández, Xinia Espinoza Espinoza, Carmen Muñoz Quesada, Yolanda Acuña Castro, Claudio Monge Pereira, José María Villalta Flórez-Estrada, Juan Carlos Mendoza García, Justo Orozco Álvarez, Luis Fishman Zonzinski, Carlos Góngora Fuentes, Rodolfo Sotomayor Aguilar y José Joaquín Porras Contreras (12 diputados).

"El 28 de abril de 2014, Rodolfo Sotomayor Aguilar retira su firma; lo mismo hacen, el 29 de abril de 2014 y mediante sendos memoriales, Carlos Góngora Fuentes y José Joaquín Porras Contreras. Ese mismo día, por escritos separados, María Eugenia Venegas Renauld y Damaris Quintana Porras adicionan sus firmas a la consulta.

"En cuanto a la segunda consulta, ella fue planteada el 29 de abril de 2014 por Adonay Enríquez Guevara, Damaris Quintana Porras, Danilo Cubero Corrales, Ernesto Chavarría Ruiz, Fabio Molina Rojas, Luis Fishman Zonzinski, Manuel Hernández Rivera, María Ocampo Baltodano, Mireya Zamora Alvarado y Víctor Hugo Viquez Chaverri (10 diputados). Ese mismo día, Fabio Molina Rojas, María Ocampo Baltodano y Víctor Hugo Viquez Chaverri retiraron sus firmas y, unas horas después, adicionaron nuevamente sus firmas. Posteriormente, el 2 de junio de 2014, ya siendo exdiputados, María Ocampo Baltodano y Víctor Hugo Viquez Chaverri retiraron sus firmas de la consulta.

"La Sala se ha referido a la buena fe procesal que debe imperar en los procedimientos de consulta facultativa:

"... En ese particular, esta jurisdicción, es del criterio, que, en la primera ocasión en la que los Diputados formulan una consulta legislativa facultativa, deben de indicar todos y cada uno de los vicios constitucionales -tanto de forma como de fondo-, que estimen presentes en el proyecto de ley. Esto, ya que, de lo contrario, la consulta legislativa facultativa sería empleada como un instrumento para prolongar, indebidamente, el procedimiento legislativo, trastrocando sus fines. La necesidad de consultar en una sola ocasión

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

los posibles defectos de constitucionalidad, obedece también, a la lealtad y buena fe procesales que deben imperar en la utilización de cualquier mecanismo que ofrezca el ordenamiento jurídico para someter a la fiscalización jurisdiccional una determinada conducta. También hay razones de economía procedimental legislativa que imponen esta nueva postura, por cuanto, bien podrían los diputados plantear tantas consultas legislativas facultativas respecto de un proyecto que no ha sufrido modificaciones esenciales o sustanciales, como estimen necesarias, dando lugar a una cadena interminable de consultas. Debe tomarse en consideración, tal y como lo prescribe el ordinal 101, párrafo 2º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que el dictamen vertido por la Sala Constitucional en la consulta, "En todo caso, no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad". Por consiguiente, en adelante, esta Sala, únicamente, evacuará una nueva consulta legislativa cuando, al haber sido devuelto a la corriente legislativa el proyecto de ley -luego, claro está, de haber sido conocida la primera de tales consultas por este órgano jurisdiccional-, se le hayan introducido al mismo modificaciones o enmiendas de carácter sustancial." (Sentencia número 2011-14965 de las 9:34 horas del 2 de noviembre de 2011)

"Admitir el libre desistimiento en las consultas de constitucionalidad da pie para que ocurran situaciones donde, contrario a la buena fe procesal, las firmas de los diputados son retiradas o adicionadas según la estrategia parlamentaria de cada legislador o partido político, y no, como debería ser, con el sincero interés de velar por la constitucionalidad del proyecto. Nuestra opinión es que tal tipo de vicios lleva a una perversión del mecanismo de la consulta facultativa de constitucionalidad, en la medida que la sujeta a los vaivenes y peripecias de la política. En otras palabras, el uso de la consulta parlamentaria facultativa para los efectos de la táctica legislativa contribuye a la judicialización de la política, cuando la independencia judicial y la división de poderes exigen que el Poder Judicial y, como parte de él, la Sala Constitucional se protejan en la medida de lo posible de dicho fenómeno.

"Por lo demás, los suscritos enfatizamos que en materia de acciones de inconstitucionalidad, se ha establecido que "no existe norma que autorice el desistimiento de una acción de inconstitucionalidad" (sentencias números 2013-008946 de las 14:30 horas del 3 de julio de 2013, 2013-004620 las 14:30 horas treinta del 10 de abril de 2013 y

EXPEDIENTE Nº 26-027338-0007-CO

2013-005095 de las 14:30 horas del 17 de abril de 2013). En virtud de lo anterior y haciendo especial hincapié en la necesidad de proteger a la Sala Constitucional de las incidencias políticas, consideramos que las consultas legislativas que hayan sido presentadas cumpliendo el requisito del artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, deben ser tramitadas como corresponda, haciendo caso omiso a las gestiones de retiro de firmas que se presentaren posteriormente”.

Luego, en Sentencia N° 2016-004651 de las 12:40 horas del 6 de abril de 2016, consigné otra nota en la que aclaré los alcances de mi posición respecto al tema, en los siguientes términos:

“Si bien, en la Sentencia N° 2014-12887, de las 14:30 horas, del 8 de agosto de 2014, suscribí nota conjunta con los Magistrados Cruz Castro y Rueda Leal, respecto del retiro de firmas en una consulta legislativa de constitucionalidad, en el caso bajo estudio, en el que el recurrente desiste de la presente acción de inconstitucionalidad, coincido con el voto de mayoría, que tiene por desistida la acción, por cuanto, la misma, aún no había sido admitida para estudio cuando el accionante presentó el desistimiento, en virtud de haberse dictado a su favor una sentencia absolutoria, de ahí la diferencia -esencial- con la nota suscrita en aquella consulta. Ergo, sobra decir que, en criterio del suscrito, es viable, desde el punto de vista procesal, desistir de una acción de inconstitucionalidad mientras la misma no haya sido admitida para estudio, como aconteció en ésta”.

De lo dicho en las notas citadas, se desprende, que tanto en vía de consulta legislativa facultativa de constitucionalidad, como en vía de acción de inconstitucionalidad, es válido, para el suscrito, el retiro de firmas o el desistimiento -según el caso- siempre y cuando ello acontezca antes de que la Sala reciba la copia certificada del expediente legislativo (en consulta legislativa facultativa) o no haya sido aún admitida para su estudio (en acción de inconstitucionalidad).

En este mismo orden de ideas, si es posible, en una consulta legislativa de constitucionalidad retirar válidamente una firma antes de que la Sala reciba la copia certificada del expediente legislativo -momento a partir del cual corre el plazo mensual para resolver-, también deben entenderse, que se debe tener válidamente como consultante al diputado o diputada que, antes de que este Tribunal reciba la referida copia del expediente legislativo, solicite que se le tenga como firmante de la consulta.

En el caso que nos ocupa, el diputado Salvador Padilla Villanueva, incoó, junto a otras nueve personas diputadas, la consulta que se tramita bajo el expediente 26-027388-0007-CO, presentada a la Sala a las 18:19 horas del 29 de julio pasado. Sin embargo, el citado congresista solicita, al día siguiente, tener por retirada su firma de la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad, por oficio AL-FPLN-SPV-35-OFI-149-2026 del 30 de junio de 2026, recibido en la Secretaría ese mismo día a las 16:52 horas, lo que, conforme he sostenido con anterioridad, ello es posible antes de que la Sala reciba la copia certificada del expediente legislativo.

En el caso, el expediente legislativo perteneciente al *"Proyecto de Ley de Reforma de los artículos 18, 20, 21 y 22 de la Ley N.º 1758, Ley de Radio, de 19 de junio de 1954 y Adición de un Subinciso h) al artículo 22 inciso 1 de la ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones, de 30 de junio de 2008"*, que se tramita en el expediente legislativo N.º 24.461, no consta que haya sido recibido, y como el retiro de la firma del diputado Padilla Villanueva ya fue solicitado a la Sala; en consecuencia, es posible acoger la gestión, como en efecto se hace.

EXPEDIENTE N.º 26-027338-0007-CO

III.- VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO RUEDA LEAL SOBRE EL RETIRO DE FIRMAS. En la sentencia nro. 2014-12887 de las 14:30 horas del 8 de agosto de 2014 consigné la siguiente tesis:

"XV.- Nota de los Magistrados Cruz Castro, Rueda Leal y Salazar Alvarado, sobre el retiro de firmas (Redacta el Magistrado Rueda Leal).-

Una situación ocurrida durante la tramitación de este expediente ha llamado la atención de los suscritos Magistrados. A raíz de ella, hemos considerado necesario poner esta nota, pues si bien no se trata de un punto cuestionado o de gran incidencia en este proceso de consulta legislativa, sí se ha manifestado de manera patente y requiere, a nuestro criterio, ser abordado. Es necesario observar lo ocurrido en este expediente para comprender a cabalidad la observación de los firmantes.

La primera consulta de constitucionalidad fue planteada el 22 de abril de 2014 por Nombre02, Xinia Espinoza Espinoza, Carmen Muñoz Quesada, Yolanda Acuña Castro, Claudio Monge Pereira, José María Villalta Flórez- Estrada, Juan Carlos Mendoza García, Justo Orozco Álvarez, Luis Fishman Zonzinski, Carlos Góngora Fuentes, Rodolfo Sotomayor Aguilar y José Joaquín Porras Contreras (12 diputados).

El 28 de abril de 2014, Rodolfo Sotomayor Aguilar retira su firma; lo mismo hacen, el 29 de abril de 2014 y mediante sendos memoriales, Carlos Góngora Fuentes y José Joaquín Porras Contreras. Ese mismo día, por escritos separados, María Eugenia Venegas Renauld y Damaris Quintana Porras adicionan sus firmas a la consulta.

En cuanto a la segunda consulta, ella fue planteada el 29 de abril de 2014 por Nombre03, Damaris Quintana Porras, Nombre04, Ernesto Chavarría Ruiz, Fabio Molina Rojas, Luis Fishman Zonzinski, Manuel Hernández Rivera, Nombre05, Mireya Zamora Alvarado y Nombre06 (10 diputados). Ese mismo día, Fabio Molina Rojas, Nombre05 y Nombre06 retiraron sus firmas y, unas horas después, adicionaron nuevamente sus firmas. Posteriormente, el 2 de junio de 2014, ya siendo exdiputados, Nombre05 y Nombre06 retiraron sus firmas de la consulta.

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

La Sala se ha referido a la buena fe procesal que debe imperar en los procedimientos de consulta facultativa:

"... En ese particular, esta jurisdicción, es del criterio, que, en la primera ocasión en la que los Diputados formulan una consulta legislativa facultativa, deben de indicar todos y cada uno de los vicios constitucionales -tanto de forma como de fondo-, que estimen presentes en el proyecto de ley. Esto, ya que, de lo contrario, la consulta legislativa facultativa sería empleada como un instrumento para prolongar, indebidamente, el procedimiento legislativo, trastrocando sus fines. La necesidad de consultar en una sola ocasión los posibles defectos de constitucionalidad, obedece también, a la lealtad y buena fe procesales que deben imperar en la utilización de cualquier mecanismo que ofrezca el ordenamiento jurídico para someter a la fiscalización jurisdiccional una determinada conducta. También hay razones de economía procedimental legislativa que imponen esta nueva postura, por cuanto, bien podrían los diputados plantear tantas consultas legislativas facultativas respecto de un proyecto que no ha sufrido modificaciones esenciales o sustanciales, como estimen necesarias, dando lugar a una cadena interminable de consultas. Debe tomarse en consideración, tal y como lo prescribe el ordinal 101, párrafo 2º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que el dictamen vertido por la Sala Constitucional en la consulta, "En todo caso, no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad". Por consiguiente, en adelante, esta Sala, únicamente, evacuará una nueva consulta legislativa cuando, al haber sido devuelto a la corriente legislativa el proyecto de ley -luego, claro está, de haber sido conocida la primera de tales consultas por este órgano jurisdiccional-, se le hayan introducido al mismo modificaciones o enmiendas de carácter sustancial." (Sentencia número 2011-14965 de las 9:34 horas del 2 de noviembre de 2011)

Admitir el libre desistimiento en las consultas de constitucionalidad da pie para que ocurran situaciones donde, contrario a la buena fe procesal, las firmas de los diputados son retiradas o adicionadas según la estrategia parlamentaria de cada legislador o partido político, y no, como debería ser, con el sincero interés de velar por la constitucionalidad del proyecto. Nuestra opinión es que tal tipo de vicios lleva a una perversión del mecanismo de la consulta facultativa de constitucionalidad, en la medida que la sujeta a los vaivenes y peripecias de la

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

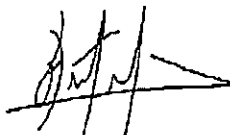
política. En otras palabras, el uso de la consulta parlamentaria facultativa para los efectos de la táctica legislativa contribuye a la judicialización de la política, cuando la independencia judicial y la división de poderes exigen que el Poder Judicial y, como parte de él, la Sala Constitucional se protejan en la medida de lo posible de dicho fenómeno.

Por lo demás, los suscritos enfatizamos que en materia de acciones de inconstitucionalidad, se ha establecido que "no existe norma que autorice el desistimiento de una acción de inconstitucionalidad" (sentencias números 2013-008946 de las 14:30 horas del 3 de julio de 2013, 2013- 004620 las 14:30 horas treinta del 10 de abril de 2013 y 2013-005095 de las 14:30 horas del 17 de abril de 2013). En virtud de lo anterior y haciendo especial hincapié en la necesidad de proteger a la Sala Constitucional de las incidencias políticas, consideramos que las consultas legislativas que hayan sido presentadas cumpliendo el requisito del artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, deben ser tramitadas como corresponda, haciendo caso omiso a las gestiones de retiro de firmas que se presentaren posteriormente."

En el sub examine reitero el criterio antedicho, por lo que salvo el voto y ordeno continuar con la tramitación de la consulta.

Por tanto:

No ha lugar a evacuar la consulta formulada. El magistrado Salazar Alvarado consigna nota. El magistrado Rueda Leal salva el voto y ordena continuar con la tramitación de la consulta.-



Fernando Castillo V.

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

Presidente



Fernando Cruz C.



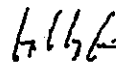
Luis Fdo. Salazar A.



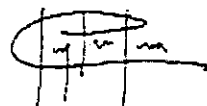
Anamari Garro V.



Paul Rueda L.



Jorge Araya G.



Ingrid Hess H.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --



SYKLQIHMJIS61

EXPEDIENTE N° 26-027338-0007-CO

Teléfonos: 2549-1500 / 800-SALA-4TA (800-7252-482). Fax: 2220-4607 / 2220-4844. Dirección electrónica: www.poder-judicial.go.cr/salainstitucional. Dirección: (Sabana Sur, Calle Morenos, 100 mts, Sur de la iglesia del Perpetuo Socorro).