

**SALA CONSTITUCIONAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
ACTOR SILVIA SANCHEZ VENEGAS Y OTROS
EXP. 14-19542-0007-CO
INFORMANTE: JORGE ANDRES OVIEDO ALVAREZ**

SEÑORES MAGISTRADOS

Ana Lorena Brenes Esquivel, mayor, casada, vecina de Curridabat, con cédula de identidad número 4-127-782, PROCURADORA GENERAL DE LA REPUBLICA, según acuerdo único del artículo cuarto de la Sesión Ordinaria N° 1 del 8 de mayo del 2010 tomado por el Consejo de Gobierno y publicado en La Gaceta N° 111 de 9 de junio del 2010, ratificado según Acuerdo de la Asamblea Legislativa N° 6446-10-11 en sesión ordinaria N° 93, celebrada el 19 de octubre del 2010 y publicado en La Gaceta número 222 de 16 de noviembre de 2010, contesto la audiencia otorgada respecto de la acción de inconstitucionalidad que han interpuesto SILVIA SANCHEZ VENEGAS Y OTROS contra el Levantamiento Parcial del Veto realizado mediante Acuerdo Ejecutivo DP-316-2013 de 20 de mayo de 2013 y por conexidad contra el Acuerdo Ejecutivo N.º 021-MP-MTSS-MJ de 12 de diciembre de 2014. Ambos actos se relacionan con el veto interpuesto por el Poder Ejecutivo en relación con el Decreto Legislativo N.º 9076 "Reforma Procesal Laboral".

**I
OBJETO DE LA ACCION**

Los actores impugnan la constitucionalidad del acuerdo del Poder Ejecutivo DP-316-2013 de 20 de mayo de 2013, suscrito por la entonces Presidenta de la República y su Ministro de la Presidencia; Acuerdo Ejecutivo a través del cual, se retiró el veto interpuesto por razones de constitucionalidad en relación con el

Decreto Legislativo N.º 9076 (Reforma Procesal Laboral), manteniéndose el veto interpuesto por razones de conveniencia y oportunidad.

La posición de los accionantes se puede resumir de la siguiente forma, el retiro del veto realizado por el acuerdo del Poder Ejecutivo DP-316-2013 de 20 de mayo de 2013, es inconstitucional por falta de motivación y por no haber observado el procedimiento del artículo 128 de la Constitución.

Los accionantes fundamentan su posición, en primer lugar, indicando que el veto es siempre un acto motivado, particularmente aquel en que se aduzcan razones de constitucionalidad y como consecuencia de ello, cuando se retire un veto, el Poder Ejecutivo, de forma análoga, debe motivar ese acto. Los accionantes consideran que el retiro del veto realizado por Acuerdo Ejecutivo DP-316-2013 de 20 de mayo de 2013 carece de motivación, pues se limita a señalar razones de conveniencia para retirar el veto por inconstitucionalidad.

Luego, los accionantes señalan que el retiro del veto, realizado por Acuerdo Ejecutivo DP-316-2013 de 20 de mayo de 2013, ha violentado el numeral 128 de la Constitución por cuanto éste establece un procedimiento legislativo especial al efecto.

Al respecto, los accionantes puntualizan que cuando el Poder Ejecutivo interpone un veto por inconstitucionalidad, si la Asamblea Legislativa no se allana a las objeciones, está en el deber jurídico de enviar el asunto a la Sala Constitucional para que ésta se pronuncie sobre los posibles vicios de inconstitucionalidad en un plazo de 30 días. En su opinión, la Constitución ha establecido, en su numeral 128, una forma de consulta especial de constitucionalidad.

De seguido, los accionantes señalan que en el caso que nos ocupa, no se respetó el procedimiento del 128 constitucional, pues el veto por constitucionalidad no fue enviado a la Sala Constitucional y por el contrario, el retiro del veto interpuesto por razones de inconstitucionalidad se realizó sin que ese trámite se cumpliera, y sin que la Sala Constitucional se pronunciara sobre el fondo.

En criterio de los accionantes, el quebrantamiento del artículo 128 constitucional constituye un vicio que implica la inconstitucionalidad, por conexidad, del retiro del veto que se había interpuesto por razones de conveniencia, sea el Acuerdo Ejecutivo N.º 21-MP-MTSS-MJ de 12 de diciembre de 2014.

En este sentido, los actores indican que con el retiro del veto por razones de conveniencia por Acuerdo Ejecutivo N.º 21-MP-MTSS-MJ de 12 de diciembre de 2014, se procedió a sancionar y promulgar el Decreto Legislativo N.º 9076. No obstante, los accionantes estiman que lo anterior no era procedente en el tanto, en el trámite del veto por constitucionalidad, no se habría respetado el iter procedimental del numeral 128 constitucional. Así los actores estiman que el Acuerdo Ejecutivo N.º 21-MP-MTSS-MJ de 12 de diciembre de 2014 sería ineficaz en orden a producir la sanción y promulgación del Decreto Legislativo N.º 9076.

Finalmente, en la acción que nos ocupa se indica que el hecho de que se haya levantado el veto por razones de inconveniencia cuando todavía no se había cumplido con el trámite constitucional que se le deba dar al veto por constitucionalidad, constituye una violación al principio de separación de poderes, pues implicaría una violación de los procedimientos legislativos.

II EN ORDEN A LA LEGITIMACION

Los accionantes fundamentan su legitimación en el segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En efecto, siguiendo el criterio expuesto por este Órgano Asesor en el expediente N.º 14-12628-007-CO, se estima que los accionantes se encontrarían legitimados para accionar con fundamento por lo dispuesto en la primera parte del segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, norma que autoriza la acción de inconstitucionalidad en aquellas situaciones donde la presunta inconstitucionalidad, por la naturaleza del asunto, no sea susceptible de producir lesión individual y directa.

Conviene acotar que lo que dispone la primera parte del segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, constituye un remedio especial y de aplicación excepcional, que permite admitir aquellos asuntos en los que no se está legitimado, ni individual ni colectivamente, ni como miembro inmerso en una determinada comunidad de intereses difusos, pero que frente a las normas impugnadas, nadie lo estaría, excepto de una manera totalmente indirecta o refleja. Esto para garantizar el principio de supremacía de la Constitución.

Al respecto, conviene citar la resolución de la Sala Constitucional N.º 5596-2012 de las 16:07 horas del 2 de mayo de 2012:

I.- Sobre la admisibilidad. De conformidad con las reglas, así como precedentes de la Sala sobre la legitimación para interponer acciones en esta jurisdicción constitucional, se debe

tener por admisible la presente demanda de inconstitucionalidad. En este sentido, la sentencia No. 2011-1361 de estableció que:

III.- La legitimación de los accionantes en este caso.- A partir de lo dicho en el párrafo anterior, el fundamento de la admisibilidad de la acción tiene asidero en el artículo 75 segundo párrafo, que permite interponer una acción de inconstitucionalidad cuando se alega la inexistencia de una lesión individual y directa. El supuesto regula una situación especial y excepcional, que permite admitir aquellos asuntos en los que no se está legitimado, ni individual ni colectivamente, ni como miembro inmerso en una determinada comunidad de intereses difusos, pero que frente a las normas impugnadas, nadie lo estaría, excepto de una manera totalmente indirecta o refleja (sentencia 0550-91). En estos casos, es claro que la inadmisión de la acción constituiría una violación al principio de tutela judicial efectiva. Se trata, además, de materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía, tal como lo ha hecho ver esta Sala mediante resolución número 00-319 de las 17:18 horas del 11 de enero del 2000 cuando se dijo "Este tribunal ya ha resuelto que en la materia del presente recurso de amparo, sea, el uso de facultades de integración de comisiones o subcomisiones legislativas por el presidente de la Asamblea Legislativa, en el primer caso, o de los presidentes de las propias comisiones, en el segundo, la cuestión no es amparable, ... En la misma resolución que aquí se cita, este tribunal dijo que la vía procesal adecuada para debatir el asunto era la que ofrece la acción de inconstitucionalidad." Además, los actores cumplieron los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible, por lo que debe entrarse de inmediato a discutir el objeto y el fondo del asunto.

Luego, debe señalarse que, en efecto, nos encontramos ante una especie del supuesto previsto en la primera parte del segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pues a todas luces el retiro de un veto por razones de inconstitucionalidad no produce los efectos directos necesarios, sobre la esfera jurídica de las personas, para que se pueda constituir un asunto previo que sirva de base a la acción de constitucionalidad. Así el remedio que la Ley

prevé es permitir la interposición de la acción de inconstitucionalidad sin asunto previo.

Ergo, es evidente que nos hallamos ante una cuestión de orden constitucional que no obstante su relevancia excepcional, no produce una lesión directa e individual, por lo que es procedente admitir su acción al amparo de lo que dispone la primera parte del segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

III

SOBRE EL FONDO

La Constitución, en su artículo 128, le atribuye al Poder Ejecutivo la posibilidad de vetar los proyectos de Ley por razones de inconstitucionalidad. En su versión original el numeral 128 estableció:

Artículo 128.-Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea, ésta enviará el proyecto a la Corte Suprema de Justicia para que resuelva el punto dentro de los diez días siguientes. Si la Corte por votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros declarare que el proyecto contiene disposiciones inconstitucionales, se tendrá por desechada la parte que las contenga. El resto se enviará a la Asamblea para la tramitación correspondiente, y lo mismo se hará con el proyecto completo cuando la, Corte declarare que no contiene disposiciones contrarias a la Constitución.

El numeral 128 fue modificado por la reforma parcial de la Constitución, aprobada por Ley N.º 7128 de 18 de agosto de 1989, para adaptarlo a la creación de una jurisdicción constitucional especializada. Dispone actualmente el citado numeral:

ARTÍCULO 128.- Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, ésta enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que reciba el expediente. Se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hará con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando la Sala declare que no contiene disposiciones inconstitucionales.

Como se puede apreciar de la lectura de ambas normas, es claro que el procedimiento establecido por el Constituyente originario en relación con la interposición de un veto por razones de constitucionalidad, se mantiene hasta la actualidad, y por lo tanto, forma parte de la estructura de pesos y contrapesos que los constituyentes valoraron como necesaria en la relación entre los distintos Poderes del Estado – Legislativo, Ejecutivo y Poder Judicial a través de la Sala Constitucional-.

Así lo manifestamos en el informe presentado por este Órgano Asesor en el expediente N.º 14-12628-007-CO, en el que puntualizamos que tratándose del veto por razones de constitucionalidad existe un procedimiento especial y distinto que lo diferencia del veto por conveniencia y oportunidad. Precisamente porque en el procedimiento de veto de inconstitucionalidad debe participar el Contralor de Constitucionalidad. En dicho informe se indicó:

En efecto, se impone remarcar que en el caso del veto por razones de inconstitucionalidad, históricamente conocido como veto judicial, existe un procedimiento especial y distinto del veto por conveniencia regulado en el artículo 128 de la Constitución.

En este sentido, el artículo 128 constitucional establece que si la Asamblea Legislativa no acepta las

razones de inconstitucionalidad del Ejecutivo, aquella debe enviar el decreto legislativo y su veto a la Sala Constitucional para que resuelva, dentro del plazo de 30 días, sobre si esas razones de inconstitucionalidad son fundadas o no. Es decir para que la Sala Constitucional decida si procede o no declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones vetadas por el Ejecutivo.

Así el veto por razones de inconstitucionalidad se ha configurado como especie de mecanismo de control previo de constitucionalidad.

Dicho de otra forma, nuestra Constitución tiene un sistema de pesos y contrapesos entre los distintos Poderes, siendo uno de ellos el veto por inconstitucionalidad. El balance creado por la Constitución a través del instituto del veto por razones de inconstitucionalidad, funciona de la siguiente forma: una vez aprobado un decreto legislativo y trasladado al Poder Ejecutivo para su sanción y promulgación, éste tiene un plazo de 10 días hábiles para definir si lo sanciona o no, y si no lo sanciona, si lo veta por razones de oportunidad o conveniencia o por razones de inconstitucionalidad. Cuando decide interponer el veto por razones de inconstitucionalidad, debe devolver el Decreto Legislativo a la Asamblea Legislativa, exponiendo las razones que fundamentan su objeción de constitucionalidad. Recibido el veto por inconstitucionalidad, la Asamblea Legislativa puede aceptar las razones expresadas por el Poder Ejecutivo o bien, puede rechazarlas creándose de esta forma una diferencia de criterio entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa respecto de la constitucionalidad o no de las normas. Diferendo que, de acuerdo con el diseño del Constituyente, le corresponde resolver de forma exclusiva a la Sala Constitucional. Es por ello, que en el supuesto del veto por razones de inconstitucionalidad, una vez interpuesto el veto por parte del Poder Ejecutivo, se requiere de un pronunciamiento expreso de la Asamblea Legislativa de si rechaza o no los motivos aducidos y si estos son rechazados, se exige un pronunciamiento expreso de la Sala Constitucional.

Así las cosas, es claro que en el caso de que se interponga un veto por razones de inconstitucionalidad, esto implica, de inmediato, la devolución del decreto legislativo objetado a la Asamblea Legislativa, la cual por disposición expresa de la norma constitucional de comentario, tendría las siguientes opciones:

- Aceptar las razones de inconstitucionalidad, eliminando las normas objetadas,
- Archivar el Decreto Legislativo, supuesto que no es de discusión en esta acción,
- Rechazar las razones de inconstitucionalidad aducidas por el Poder Ejecutivo y enviar el decreto legislativo a la Sala Constitucional para que ésta determine si procede o no declarar la inconstitucionalidad de las normas vetadas.

El Constituyente no le otorgó a la Asamblea Legislativa la opción de resellar el proyecto vetado por inconstitucionalidad sino existe una declaratoria de la Sala Constitucional que determine su validez.

Como consecuencia de ese sistema, consideramos que el Poder Ejecutivo no puede volver a intervenir, porque se encuentra agotada su competencia, para alterar o modificar el iter procesal que se encuentra previsto en la Constitución Política, y cuya decisión le compete a otros Órganos Constitucionales, por estarse en un supuesto que busca determinar la supremacía constitucional de las normas que se pretenden promulgar.

En nuestro criterio, la Constitución ha consagrado el instituto del veto del Poder Ejecutivo por razones de inconstitucionalidad como parte del principio de

Separación de Poderes que informa nuestro sistema constitucional. Esta facultad del Poder Ejecutivo le permite, como legislador, establecer un escudo procedimental frente a decretos legislativos que se estimen como violatorios de la Constitución. (Sobre esta función del veto por inconstitucionalidad ver: FISHER, LOUIS. THE LAW OF THE EXECUTIVE BRANCH. PRESIDENTIAL POWER. Oxford University Press, Nueva York, 2014, P. 170)

De hecho, conforme el numeral 128 constitucional, la interposición del veto de inconstitucionalidad permite la intervención de contralor de constitucionalidad con la finalidad de evitar la eventual incorporación al ordenamiento jurídico de normas contrarias a la Constitución. (Ver ROJAS CHAVES, MAGDA EL PODER EJECUTIVO EN COSTA RICA. Juricentro, San José, 1997. P. 194).

A diferencia de lo que sucede con el veto por conveniencia, en el veto por inconstitucionalidad la Constitución ha otorgado participación a un órgano jurisdiccional que pertenece al Poder Judicial. Esto en el tanto la Constitución ha previsto que la declaración de inconstitucionalidad o no de un proyecto de Ley, es una función jurisdiccional. Al respecto, es vital citar la explicación del constituyente BAUDRIT SOLERA en relación con el veto por razones de inconstitucionalidad, denominado también veto judicial:

el veto judicial que ha dejado en manos de la Corte Suprema de Justicia la decisión acerca de la inconstitucionalidad de las leyes. Es la Corte la que decide si las leyes son o no contrarias a la Constitución, y declara su aplicabilidad o inaplicabilidad en general. Con lo propuesto, el proyecto tachado de inconstitucionalidad, se envía por la Asamblea a la Corte para que ésta se pronuncie al respecto, con lo que se evitará la promulgación de una ley contraria al estatuto fundamental. Lo que se persigue es adelantarse a las dificultades que se pueden presentar cuando una ley es inconstitucional por la Corte. (Acta N.º 73 del 23 de mayo de 1949)

Así el veto por razones de inconstitucionalidad ha sido configurado por la Ley Fundamental como una especie de mecanismo de control previo de constitucionalidad ya que su interposición, y no aceptación por el Legislativo, provoca la intervención del órgano de control de constitucionalidad para que éste determine la regularidad constitucional del decreto legislativo aprobado por el Congreso. Al respecto, cabe citar a ROJAS CHAVES:

“Por su función, este veto constituye un mecanismo del control previo de constitucionalidad de las leyes, ya que el Ejecutivo al objetar el proyecto de Ley, provoca la intervención del Contralor de Constitucionalidad, para que éste determine la regularidad del texto aprobado por la Asamblea. Se trata, entonces, de un control previo a la sanción del proyecto, que puede provocar el rechazo de una disposición por considerar la Sala que no es conforme con el bloque de constitucionalidad.”(ROJAS CHAVES, MAGDA. EL PODER EJECUTIVO EN COSTA RICA. Juricentro, San José, 1997. P. 195)

Debe apuntarse, entonces, que el instituto del veto por inconstitucionalidad también limita la acción del Poder Ejecutivo como colegislador, esto en el tanto le impide retirar el veto de inconstitucionalidad una vez interpuesto.

Sobre este punto, cabe considerar que el veto por razones de inconstitucionalidad trasciende las facultades del Ejecutivo como co-legislador para constituirse como un un procedimiento especial que va más allá de la mera definición de la política legislativa y pública, pero que se relaciona directamente con la supremacía constitucional y la necesidad de evitar posibles lesiones al orden constitucional. En tales circunstancias resulta obvio que, por virtud del principio de Supremacía Constitucional , escapa al poder del Poder Ejecutivo retirar el veto (Ver nuevamente, ROJAS CHAVES, Op. Cit. P. 214)

Distinto es el caso del veto por razones de conveniencia y oportunidad cuya resolución es competencia de los Poderes políticos y cuya valoración puede estar determinada por las circunstancias del momento histórico.

Al respecto, conviene reiterar lo dicho en el Informe, que tiene fecha 23 de setiembre de 2014, presentado por este Órgano Asesor en el expediente N.º 14-12628-007-CO:

Luego debe señalarse que cuando un veto se funde en razones de inconstitucionalidad, éste no puede ser retirado. Esto en el tanto, por tratarse de un mecanismo de control previo de constitucionalidad, existen razones de interés público que lo impiden, particularmente, en virtud del principio de supremacía constitucional.

En efecto, nótese que el veto por inconstitucionalidad, previsto en el artículo 128 de la Constitución, tiene por objeto preservar la supremacía constitucional, así una vez planteado el conflicto con la Asamblea Legislativa – si ésta rechaza las razones de inconstitucionalidad – la Norma Fundamental impone que deba intervenir la Sala Constitucional.

Así se trataría de un procedimiento especial que trasciende la mera definición de la política legislativa, pero que se relaciona directamente con la supremacía constitucional y la necesidad de evitar posibles lesiones al orden constitucional. En tales circunstancias resulta obvio que escapa al poder del Poder Ejecutivo retirar el veto.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa tenemos que el Poder Ejecutivo vetó el Decreto Legislativo N.º 9076 mediante acuerdo DP-603-2012 de 9 de octubre de 2012 firmado por la entonces Presidenta de la República y sus ministros de Presidencia, de Justicia y de Trabajo. Este veto fue interpuesto por razones de inconstitucionalidad, amén de motivos de conveniencia y oportunidad. (Ver folios 4235-4242 del expediente legislativo.)

En la sesión del Plenario de 11 de octubre de 2012, luego de leído el veto del Ejecutivo, éste fue trasladado a la Comisión de Asuntos Jurídicos para que informara. (Ver folio 4392 del expediente legislativo.) Esta Comisión discutió sobre el procedimiento a través del cual debía sustanciarse el veto. Esto en sus sesiones del 18 de diciembre de 2012 y 21 de enero de 2013. El 21 de mayo de 2013 se integró una nueva subcomisión para preparar un informe para la Comisión de Asuntos Jurídicos.

No obstante, aún sin que la Comisión de Asuntos Jurídicos informara sobre el veto por razones de inconstitucionalidad, el Poder Ejecutivo mediante Acuerdo DP-316-2013 de 20 de mayo de 2013 retiró el veto de inconstitucionalidad pero no las objeciones de conveniencia y oportunidad. Al efecto, únicamente señaló que se retiraba el veto de inconstitucionalidad para facilitar el trámite parlamentario. (Ver folio 4500 del expediente legislativo)

Este trámite parlamentario continuó hasta el retiro del veto por razones de conveniencia por Acuerdo Ejecutivo N.º 21-MP-MTSS-MJ de 12 de diciembre de 2014 y por tanto la consecuente sanción y promulgación del Decreto Legislativo N.º 9076.

De conformidad con lo expuesto, es evidente que en el retiro del veto de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N.º 9076, formalizado por Acuerdo DP-316-2013 de 20 de mayo de 2013, se ha quebrantado el numeral 128 de la Constitución.

Por supuesto, se impone advertir que en caso de que se declare la inconstitucionalidad del retiro del veto de inconstitucionalidad del año 2013, los efectos de esa sentencia anulatoria, por su naturaleza declaratoria – doctrina del

artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional – se extenderían a todos los actos del procedimiento legislativo subsecuentes al retiro del veto de inconstitucionalidad, lo cual incluiría el retiro del veto por razones de oportunidad y conveniencia, retiro formalizado por Acuerdo Ejecutivo N.º 21-MP-MTSS-MJ de 12 de diciembre de 2014 y por tanto también la consecuente sanción y promulgación del Decreto Legislativo N.º 9076.

Por otra parte, en lo que se refiere al cuestionamiento de la falta de motivación del Acuerdo DP-316-2013 de 20 de mayo de 2013, se impone señalar que en la medida en que este Órgano Asesor considera que no era válido retirar el veto por razones de inconstitucionalidad, carece de trascendencia si se hizo de forma motivada o no, pues aunque se hubiese fundamentada, lo cierto es que no era constitucionalmente posible retirarlo.

IV

CONCLUSION

Con fundamento en lo expuesto, se concluye que que existe mérito para declarar la inconstitucionalidad del Acuerdo DP-316-2013 de 20 de mayo de 2013, mediante el cual se retiró el veto de inconstitucionalidad al entonces Decreto Legislativo N.º 9076.

Asimismo, se concluye que en caso de que se declare la inconstitucionalidad del retiro del veto de inconstitucionalidad del año 2013, los efectos de esa sentencia anulatoria, se extenderían a todos los actos del procedimiento legislativo subsecuentes al retiro del veto de inconstitucionalidad. En consecuencia el retiro del veto por razones de oportunidad y conveniencia, retiro formalizado por Acuerdo Ejecutivo N.º 21-MP-MTSS-MJ de 12 de diciembre

de 2014 y por tanto también la consecuente sanción y promulgación del Decreto Legislativo N.º 9076, sería inconstitucional.

Ana Lorena Brenes Esquivel

Procuradora General de la República