



236538468

rjimenezc

RECIBIDO
Día: <u>7-1-22</u>
Hora: <u>10:40 AM</u>
CORRESPONDENCIA PRESIDENCIA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

SAN JOSÉ , a las 9:00 hrs del 07 ENE. 2022 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: Al Directorio de la Asamblea Legislativa.

S.D/7ENE'22/AM11:34:06

Margarita Matarrita R.

Horario: Dentro de Jornada Laboral.

Notifiqué mediante cédula, la resolución de las doce horas con cuarenta y cinco minutos del treinta de Noviembre de 2021 del SALA CONSTITUCIONAL

Expediente: 21-021210-0007-CO Forma de Notificación: LUGAR SEÑALADO

Copias: NO

Entregado a:

Partes del proceso: ERICK RODRIGUEZ STELLER, FLORIA MARIA SEGREDA SAGOT, GIOVANNI ALBERTO GOMEZ OBANDO, HARLLAN FABRICIO HOPELMAN PAEZ, IGNACIO ALBERTO ALPIZAR CASTRO, MARULIN AZOFEIFA TREJOS, MILEIDY ALVARADO ARIAS, OTTO ROBERTO VARGAS VIQUEZ, PRESIDENTA DEL DIRECTORIO LEG

Se hace saber:

RESOLUCIÓN:

Rommel Jarquin M.
Codi: 109000009

Exp. N.º 21-021210-0007-CO

N.º _____

Votación de 30 de 11 de 2021.

S.D./7ENE'22/AM11:35:07

VOTO N.º 27043 de las 12:45 horas.

Asunto: **CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA**
Consultante: Mileyde Alvarado Arias, Erick Rodríguez Steller, Shirley Díaz Mejías, Walter Muñoz Céspedes, Floria Segreda Sagot, Geovanni Gómez Obando, Marolin Azofeifa Trejos, Otto Roberto Vargas Víquez, Ignacio Alpizar Castro y Harllan Hoepelman Páe
Respecto de: Proyecto de "Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para uso Alimentario e Industrial", expediente legislativo N.º 21.388.

Mag. Castillo V.

Mag. Araya G.

Mag. Rueda L.

Mag. Garro V.

Mag. Hernández L.

Mag. Salas T.

Mag. Salazar A.

VOTO: Se evacua la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad formulada, en el sentido de que el proyecto de "*Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para uso Alimentario e Industrial*", expediente legislativo N.º 21.388, no contiene vicios sustanciales de procedimiento legislativo, ni de fondo por infracción a la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas del 30 de mayo de 1961 (Ley N.º 4544 del 18 de marzo de 1970), del Protocolo de Modificación de la

Convención Única sobre Estupefacientes 1961 (Ley N° 5168 del 8 de enero de 1973), la Convención de Viena sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) (Ley N° 4990 del 10 de junio de 1972), y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Ley N° 7198 del 25 de septiembre de 1990). La magistrada Garro Vargas consigna nota. Notifíquese al Directorio de la Asamblea Legislativa y a las Diputadas y Diputados consultantes.-

Exp: 21-021210-0007-CO

Res. N° 2021027043



Margarita Matarrita R.

S.D/7ENE'22/AM11:35:26

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las doce horas y cuarenta y cinco minutos del treinta de noviembre del dos mil veintiuno.

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por las Diputadas y los Diputados, **Mileyde Alvarado Arias, Erick Rodríguez Steller, Shirley Díaz Mejías, Walter Muñoz Céspedes, Floria Segreda Sagot, Geovanni Gómez Obando, Marolin Azofeifa Trejos, Otto Roberto Vargas Víquez, Ignacio Alpízar Castro y Harllan Hoepelman Páez**, respecto del Proyecto de *"Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para uso Alimentario e Industrial"*, expediente legislativo N° 21.388.

Resultando:

1.- La presente consulta se recibió en la Secretaría de la Sala a las 14:50 horas del 21 de octubre de 2021. La copia certificada del expediente legislativo número 21.388 se recibió en la Sala el día 27 de octubre siguiente.

2.- Consultan una posible violación del principio democrático, derecho de enmienda y deliberación, así como por los plazos no razonables y desproporcionados, en infracción del derecho de las minorías. Lo anterior, en relación con la tramitación de mociones de orden para realizar alteraciones y posposiciones al orden del día del Plenario. Señalan, las Diputadas y los Diputados consultantes, que, en el año 2019, se aprobó una reforma integral al Reglamento de la Asamblea Legislativa, que pretendía regular tiempos de discusión y aprobación de iniciativas de ley. Lo que incluyó la incorporación de la figura de la posposición, que se usaba con frecuencia, vía costumbre

parlamentaria, pero no tenía sustento reglamentario. Este mecanismo permitía conocer una serie de proyectos de ley, modificando la ruta establecida por el reglamento para el conocimiento de las iniciativas de ley dictaminadas por las comisiones legislativas correspondientes. La diferencia de la alteración consistía, básicamente, en que la posposición tendría efectos únicamente para el día en que fuese aprobada, en cambio, la alteración modifica a partir de ese momento en adelante el orden del día, teniendo efecto hasta la sesión siguiente posterior a su aprobación definitiva. Añaden, que el Reglamento de la Asamblea Legislativa cuenta con todo un capítulo que ordena, brinda claridad y otorga seguridad jurídica a la agenda parlamentaria. Por su parte, el artículo 36 enmarca como se debe de elaborar y respetar el orden del día, en salvaguarda del principio democrático y seguridad jurídica. Aseveran que el reglamento establece el derecho de las fracciones minoritarias de contar en la elaboración del orden del día para su discusión de al menos un proyecto de ley. Sin embargo, la dinámica de las posposiciones y alteraciones ha perjudicado ese derecho y también afecta la validez del trámite seguido por los proyectos que han sido privilegiados por el uso abusivo de este mecanismo. Argumentan que no hay espacio para interpretaciones, cuando el citado Reglamento de la Asamblea Legislativa, en su artículo 38, párrafo final, incluso prohíbe la alteración en más de dos ocasiones en perjuicio del proyecto que ocupa el primer lugar. El Departamento de Servicios Técnicos ha indicado que esta práctica legislativa de presentar este tipo de mociones de posposición no es la recomendable e, incluso, se podría pensar que es un subterfugio para alterar el orden del día, sin respetar las normas del referido reglamento. Agregan, los Diputados y Diputadas consultantes, que con esto se rompe la unidad de todas las etapas del proceso de formación de la ley, al afectarse solamente una parte del proceso, imponiendo a los Diputados un cambio brusco y mal meditado, sin salvaguardar el principio democrático. Acusan que el uso

indiscriminado y continuo de alterar el orden del día del Plenario, sea, mediante mociones de posposición o de alteración, no se sujeta a los principios democráticos e interpreta de forma muy grave, lo que debe ser el proceso habitual de formación de la ley. Insisten que si bien es cierto la posposición ahora está incluida en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, lo que provoca es que se creen nuevos órdenes del día prácticamente en todas las sesiones del Plenario. Afirman que, a pesar de que se den acuerdos de las fracciones para hacerlo, esta práctica no garantiza los valores, principios y normas constitucionales. Se restringe el derecho a la participación de los Diputados que se oponen en minoría y, finalmente, se privilegian proyectos acordados por la mayoría de la totalidad de los proyectos en agenda, lo que básicamente resta importancia a si un proyecto tiene un dictamen unánime, de mayoría o incluso negativo, con lo que se violenta el orden habitual que debería tener. Insisten que esta práctica es contraria al principio democrático, que implica infracciones sustanciales al trámite legislativo, siendo acelerado o impetuoso, impidiendo una discusión y debate adecuado de mociones de orden que posponen o alteran el orden del día, en el primer caso con efectos incluso para la misma sesión. Tal procedimiento no preserva los elementos esenciales de la democracia y del derecho parlamentario, no hay garantía de participación, de posibilidad de debate ni del derecho de enmienda. Sostienen que no es legítimo que una mayoría utilice las potestades que le otorga el ordenamiento jurídico (el Reglamento de la Asamblea Legislativa) para disimular el choque con los principios y valores constitucionales que garantizan el respeto del principio democrático. En este caso en particular, la consulta se refiere a la organización del orden del día de la sesión del jueves 14 de octubre. Ese día inició el conocimiento en Plenario del Proyecto N° 21.388. Para ese día, jueves 14, apareció en la Guía del Plenario o Agenda del Día, que fue notificada a las Jefaturas de Fracción, apenas una hora antes de las tres de la tarde. Se tramitó

como una moción de posposición para ese día y en esta se introduce el Proyecto N° 21.388. Insisten que ahora es muy seguido que proyectos de ley que no estaban en el orden del día, aparecen en la moción de posposición. Alegan que, en este caso, de manera sorpresiva, se incluyó el conocimiento del referido Proyecto de Ley N° 21.388 para el 14 de octubre. Señalan que en los despachos de los legisladores se contó prácticamente con minutos para poder reaccionar y poder referirse o combatir este y los demás proyectos de ley de este día, lo que hace nugatorio cualquier derecho del parlamentario y refleja una distorsionada aplicación de la misma normativa del Reglamento de la Asamblea Legislativa. El procedimiento ordinario seguido para la tramitación del expediente N° 21.388 contempla, como parte del derecho de enmienda y participación democrática, la posibilidad de que los y las legisladoras puedan reiterar ante el Plenario aquellas mociones de fondo que hayan sido rechazadas durante el trámite en la Comisión respectiva, como lo prevé el artículo 138, del Reglamento Legislativo. En su momento, las referidas mociones de reiteración, fueron presentadas una vez que el Plenario recibió el último informe de mociones de fondo, lo que se hizo en los primeros días de octubre. Lo que sucede que el texto que se sometió a votación el 19 de octubre y que ya había pasado por las sesiones del jueves 14 y el lunes 18 de octubre, es muy distinto, al que se mocionó en los primeros días de octubre por parte de las diferentes fracciones políticas. El Proyecto de Ley N° 21.388 entra entonces, en esa sesión legislativa que se cataloga de extraordinaria, el jueves 14 y de manera continuada se siguen agregando en las mociones de posposiciones de los días 18 y 19, para lograr votar dicho proyecto el martes pasado. Señalan que, en conclusión, el conocer el proyecto de moción que busca no sesionar de manera ordinaria, sino que se aprueba esta alteración del orden del día, se hizo por más de dos ocasiones en el caso del expediente 21.388 y provoca poner en apuros a los legisladores que debían defender sus mociones de reiteración tuvieron solamente

minutos antes de la sesión del jueves 14 para prepararse, lo cual además suscitó confusión, por el poquísimo y aberrante tiempo de preparación. Asimismo, se promovió, se sometió a votación y se aprobó una moción con el fin de dispensar de lectura las mociones de reiteración presentadas, lo que produjo un mayor estrechamiento del ejercicio de las funciones de los Diputados, quienes, al no escuchar el texto que se está proponiendo reformar, prácticamente lo ignoran, porque no lo tienen a mano. Argumentan que esto no estaría mal, siempre y cuando, se diese margen de tiempo suficiente para que cada despacho legislativo se prepare conforme al orden del día, pero en realidad lo que sucede es que el presente proyecto, aun estando en el orden del día, se introduce reiterativamente, para las sesiones desde el jueves 14 hasta el martes 19, aparentemente, con la idea que los legisladores y legisladoras que se oponían no pudiesen prepararse de la mejor manera para esa sesión y con ello favorecer a los Diputados que sí acuerpan o apoyan el Proyecto de Ley, puesto que ellos sí conocen, de antemano, que este va a ser conocido en las sesiones mencionadas. Reclaman que se han dado flagrantes violaciones al procedimiento legislativo y, con ello, al derecho de participación democrática y el derecho de enmienda del legislador. Señalan que el enfoque que se brinda hoy en día a la preparación del orden del día se canaliza por medio de un proyecto de moción de posposición, que hace que el Plenario sesione de forma extraordinaria siempre. Acusan que el procedimiento que se implementó para el 19 de octubre, para la sesión de la tarde, en que se introdujo en la moción de posposición el Proyecto N° 21.388, para conocer de tal proyecto que no estaba en el orden del día, violenta el principio de razonabilidad y proporcionalidad. En cuanto al fondo del proyecto, alegan que se debe establecer con total claridad qué es lo que se pretende regular y en qué medida esto podría afectar el adecuado resguardo tanto de la seguridad pública como de la seguridad nacional. Indican que también les preocupa que, de ser aprobado el proyecto con la redacción actual,

se haga un vaciamiento de lo refrendado por Costa Rica en lo atinente a los Convenios Internacionales suscritos. Remiten a lo manifestado por el Instituto Costarricense sobre Drogas, mediante oficio DG-328-2020. Señalan que tal oficio pone de manifiesto posibles ambigüedades, lo que genera una preocupación real sobre las posibles actividades que se estimen habilitadas, a partir, por ejemplo, de las definiciones que se establecen en el artículo segundo del proyecto, dado que, en caso de presentarse un resultado dañoso para la salud pública, el Estado sería corresponsable de lo que haya revestido de legalidad. También remiten a lo indicado por el Ministerio de Seguridad Pública en el oficio MSP-DM-1928-2020. En concordancia con tal oficio, estiman que la norma propuesta no contempla mecanismos eficaces de control, con lo que se vulnera la seguridad y salud pública costarricense y se contraviene el principio de legalidad.

3.- Por resolución de las 11:26 horas del 22 de octubre de 2021, la Presidencia de la Sala tiene por recibida la consulta legislativa formulada en el Proyecto de *"Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para uso Alimentario e Industrial"*, expediente legislativo número 21.388. De igual manera, solicita al Directorio de la Asamblea Legislativa, para que por medio de su Presidenta, se hiciera la remisión del expediente legislativo N° 21.388, o bien copia certificada del mismo. La resolución establece que, de conformidad con el artículo 101, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el plazo de un mes empieza a contar una vez que se tengan los elementos de juicio para conocer; es decir, después de recibidos los documentos solicitados.

4.- Por escrito recibido a las 9:42 horas del 27 de octubre de 2021, la Presidenta de la Asamblea Legislativa, Diputada Silvia Hernández Sánchez, hace remisión de la copia certificada del expediente legislativo conteniendo el Proyecto de *"Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para uso Alimentario e Industrial"*, expediente legislativo número 21.388.

5.- Por resolución de las 9:57 horas del 27 de octubre de 2021, la Presidencia de la Sala tuvo por recibida la copia certificada del expediente legislativo solicitado, de igual manera, se traslada la consulta legislativa al magistrado ponente, conforme al turno que corresponde, para el estudio de fondo.

6.- Por escrito presentado a las 9:39 horas del 29 de octubre de 2021, bajo el número de oficio AL-DIND-17-OFI-0085-2021 de esa misma fecha, la Diputada Zoila Rosa Volio Pacheco se manifiesta respecto de lo que considera son imprecisiones de la consulta legislativa formulada.

7.- Por resolución de las 16:09 horas del 3 de noviembre de 2021, el magistrado instructor hizo una prevención para mejor resolver a la Presidenta del Directorio Legislativo, Diputada Silvia Hernández Sánchez, o a quien ocupe el cargo, con el fin de incorporar a los elementos de juicio al proceso, dentro del plazo de tres días, contados a partir de la notificación de la resolución. En este sentido, se solicitó copia certificada de las siguientes órdenes del día: Sesión Ordinaria N° 054 del 12 de octubre de 2021; Sesión Extraordinaria N° 030 del 13 de octubre de 2021; Sesión Extraordinaria N° 031 del 14 de octubre de 2021; Sesión Ordinaria N° 055 del 18 de octubre de 2021; y, Sesión Extraordinaria N° 033 del 19 de octubre de 2021.

8.- Por escrito presentado a las 16:32 horas del 10 de noviembre de 2021, la Diputada Silvia Hernández Sánchez, Presidenta de la Asamblea Legislativa, hace remisión de las Certificación AL-220-2021 conteniendo las órdenes del día del Plenario Legislativo prevenidas mediante la resolución de las 16:08 horas del 3 de noviembre de 2021.

9.- Por escrito presentado a las 15:02 horas del 24 de noviembre de 2021, la Diputada Zoila Rosa Volio Pacheco, agrega otros razonamientos adicionales sobre

la tramitación del expediente 21.388 y sobre el fondo de la consulta presentada al Proyecto de Ley.

10.- En los procedimientos se han acatado las disposiciones del artículo 100, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y esta resolución se dicta dentro del término que establece el artículo 101 *ibidem*.

Redacta el Magistrado **Salazar Alvarado**; y,
Considerando:

I.- De conformidad con lo que dispone el artículo 96, inciso b), de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, nos encontramos frente a una consulta facultativa, planteada por diez Diputados y Diputadas, por lo que esta Sala revisará únicamente los extremos cuestionados en forma concreta por los consultantes y no aspectos generales de constitucionalidad de la ley que contiene la norma impugnada, según lo dispone el artículo 99, de la ley que rige esta jurisdicción.

II.- Sobre el plazo para resolver.

Por resolución de las 16:09 horas del 3 de noviembre de 2021, el magistrado instructor hizo una prevención para mejor resolver a la Presidenta del Directorio Legislativo, Diputada Silvia Hernández Sánchez, en el que se solicitó copia certificada de las siguientes órdenes del día: Sesión Ordinaria N° 054 del 12 de octubre de 2021; Sesión Extraordinaria N° 030 del 13 de octubre de 2021; Sesión Extraordinaria N° 031 del 14 de octubre de 2021; Sesión Ordinaria N° 055 del 18 de octubre de 2021; y, Sesión Extraordinaria N° 033 del 19 de octubre de 2021, las que resultan necesarias para establecer la posición del expediente legislativo N° 21.388 en el Orden del Día, para cada una de las fechas de sesiones en las que se conoció el Proyecto de "*Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para uso Alimentario e Industrial*", en relación con los otros asuntos que debía conocer la Asamblea Legislativa. La Certificación AL-220-2021, aportada el 10 de noviembre pasado, tiene relación directa con las actuaciones que fueron

consultadas del órgano legislativo decisor, información que de otro modo no consta en el expediente legislativo, y es parte de la controversia del asunto que nos ocupa. De ahí que, como se indica en la resolución de las 11:26 horas del 22 de octubre de 2021, de la Presidencia de esta Sala, el plazo de un mes, de conformidad con el artículo 101, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, empieza a contar una vez que se tengan los elementos de juicio para conocer la consulta de los y las congresistas, es decir, después de recibidos los documentos solicitados. En sentido similar, la Sentencia N° 2020-13837 de las 18:30 horas del 22 de julio de 2020, Sentencia N° 2019-015575 de las 9:15 horas del 21 de agosto de 2019, que a su vez cita las Sentencias N° 2014-3969 de las 18:00 horas del 20 de mayo de 2014, 2016-18351 de las 11:15 horas del 14 de diciembre de 2016, y 2018-03851 de las 11:51 horas del 7 de marzo de 2018. De ahí entonces que el plazo para resolver vencería el 10 de diciembre de 2021.

III.- Sobre la gestión presentada por la Diputada Zoila Rosa Volio Pacheco.

Mediante escrito presentado a la Secretaría de la Sala, bajo el número de oficio N° AL-DIND-17-0FI-0085-2021 del 29 de octubre de 2021, la Diputada Zoila Rosa Volio Pacheco señaló algunas objeciones que califica como *imprecisiones* en la consulta facultativa presentada en contra del Proyecto de Ley que nos ocupa. De igual manera, en otro escrito presentado el 24 de noviembre pasado, se refiere a las actuaciones de procedimiento y otros razonamientos de fondo de la consulta presentada al expediente legislativo N° 21.388. Estas manifestaciones, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional, no pueden ser tomadas en cuenta, para resolver las cuestiones de forma y de fondo que consultan los y las legisladores. Recientemente, al resolver la consulta facultativa de constitucionalidad presentada al Proyecto de “Ley Marco de Empleo Público”, expediente legislativo N° 21.336, en el que fueron

presentadas gran cantidad de gestiones por diferentes organizaciones sociales, e incluso miembros de la Asamblea Legislativa, la Sala, por Sentencia N° 2021-017098 de las 23:15 horas del 31 de julio de 2021, indicó que:

“Sobre todas estas gestiones, con manifestaciones a favor y en contra del proyecto consultado, procede señalar que la intervención adhesiva activa o pasiva no está prevista para los mecanismos de consulta legislativa, en lo que pueden existir simples opiniones jurídicas contrapuestas acerca de la regularidad constitucional de un proyecto de ley, lo que sí procede en los procesos de amparo o de acciones de inconstitucionalidad, artículos 34 y 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; tal como lo indicado esta Sala en casos anteriores por tratarse la consulta facultativa de constitucionalidad de un proyecto de ley, siendo un proceso donde no se admiten coadyuvancias, ni a favor ni en contra del proyecto consultado, lo que procede es la denegatoria del trámite de todos estos escritos (ver al respecto los votos n° 2019-020596, n° 2007-009469, n° 2005-009618, n° 2004-01603, entre otros)”.

En consecuencia de lo anterior, en atención a los precedentes sobre las intervenciones adhesivas activas o pasivas, que no están reguladas para los mecanismos de control previo de constitucionalidad, en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, lo procedente es no atender la gestión, como en efecto se hace.

IV.- Sobre el vicio de forma: las mociones de orden de alteración y de posposición del orden del día en perjuicio de los principios democráticos, de enmienda, y deliberación en plazos razonables.

Para resolver lo anterior, la Sala estima que se debe abordar la consulta de la siguiente manera:

A. Sobre las normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Para resolver, es necesario transcribir los siguientes numerales, del Capítulo V, sobre el Orden del Día en el reglamento de la Asamblea Legislativa:

“Artículo 35.- Orden de la sesión y agenda parlamentaria.

El orden de la sesión plenaria es el siguiente:

- 1. Discusión y aprobación del acta.*
- 2. Suspensión de derechos y garantías, de conformidad con el inciso 7) del artículo 121 de la Constitución Política.*
- 3. Asuntos del Régimen Interno.*
- 4. Asuntos de control, fiscalización y demás contenido político, los cuales se tramitarán en el siguiente orden:*
 - a. Informe de correspondencia*
 - b. Nombramientos, renunciaciones y juramentaciones referidos en los incisos 3), 8) y 12) del artículo 121 de la Constitución Política.*
 - c. Permisos y autorizaciones establecidos en los incisos 5) y 6) del artículo 121 de la Constitución Política.*
 - d. Asuntos previstos en los incisos 9), 10) y 24) del artículo 121 de la Constitución Política y los nombramientos e informes de las comisiones investigadoras y especiales del inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política.*
 - e. Apelaciones referidos en el artículo 28 de este Reglamento.*
 - f. Recursos de insistencia referidos en el artículo 230 de este Reglamento.*
 - g. Asuntos previstos en los incisos 16) y 21) del artículo 121 de la Constitución Política.*
 - h. Propositiones de los diputados*

- i. Otros asuntos no comprendidos en los subincisos anteriores, a juicio del Presidente.*
- 5. Discusión de proyectos de ley, los cuales se conocerán en el siguiente orden:*
 - a. Terceros debates, referidos en el inciso 7 del artículo 195 y en el artículo 168 de la Constitución Política.*
 - b. Segundos debates.*
 - c. Primeros debates.*

Si transcurridos sesenta minutos de conocimiento de los asuntos indicados en los incisos 1, 2, 3, y 4, sin agotarlos, se suspenderá su discusión para conocer de inmediato los proyectos de ley conforme al inciso 5. Durante estos primeros sesenta minutos no se conocerán proyectos de ley.

Los asuntos que, por disposición constitucional o reglamentaria, deban ser conocidos en un plazo determinado, se incluirán en el punto del orden de la sesión correspondiente, en un lugar de preferencia, hasta su tramitación final.

La Agenda Parlamentaria estará constituida por todos los asuntos que al Plenario le compete conocer y decidir. Para efecto de su ordenamiento, estos se consignarán en el capítulo que corresponda del orden de la sesión en la siguiente forma:

- a. Dictámenes unánimes afirmativos.*
- b. Dictámenes afirmativos de mayoría.*
- c. Los dictámenes respectivos se ordenarán según el orden cronológico de su presentación ante el Departamento de la Secretaría del Directorio.*

d. Los proyectos dispensados de todos los trámites se tramitarán en la forma prevista para los dictámenes unánimes afirmativos, y se tendrán como presentados en la fecha en que se aprobó la moción de dispensa. **(Modificado mediante Acuerdos N° 6040, del 10 de diciembre de 2001 y N° 6487 del 21 de febrero de 2012)** (sic).

Artículo 36.- Orden del día del capítulo de primeros debates.

Corresponde a los Jefes de Fracción elaborar el orden del día del capítulo de primeros debates, el cual estará constituido por un mínimo de quince proyectos para debate. Las fracciones tendrán derecho de incluir, en el orden del día, los proyectos de interés, en proporción al número de diputados que representan en la integración total de la Asamblea. Para estos efectos, se utilizará el sistema de redondeo a la unidad entera más próxima. En todo caso, toda fracción tendrá el derecho de que se le incluya, al menos, un proyecto de su interés.

Los asuntos contenidos en el orden del día se conocerán según el orden que acuerden los Jefes de Fracción que juntos representen, al menos, a treinta y ocho diputados. Tramitados los proyectos de este orden del día, se procederá nuevamente a otra definición conforme a las reglas precedentes.

Cuando no hubiere acuerdo de los Jefes de Fracción para elaborar el orden del día, los asuntos se conocerán en la forma en que se encuentren consignados en la Agenda Parlamentaria. **(Modificado mediante Acuerdo N° 5020, del 9 de noviembre de 1999)**

Artículo 37.- Alteración del Orden del Día. Admisibilidad.

El orden del día podrá ser alterado, pero las mociones que tengan ese propósito solo serán de recibo en los siguientes casos:

- a) Cuando lo soliciten dos o más Jefes de Fracción que juntos representen por lo menos a treinta y ocho diputados.*
- b) Cuando así lo demande no menos de la mitad de los Jefes de Fracción, debidamente acreditados.*
- c) Cuando así lo soliciten diez diputados de dos o más fracciones.*

Artículo 38.- Trámite de la moción de alteración.

La moción de alteración del orden del día es de orden y se conocerá inmediatamente después del informe de correspondencia, excepto cuando en el Plenario esté en trámite un proyecto de modificación al Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, en cuyo caso esa moción se conocerá en el capítulo de asuntos relativos al régimen interior de la Asamblea Legislativa.

*La alteración del orden del día requerirá el voto favorable de dos terceras partes de los diputados presentes. **(Párrafo anulado por inconstitucionalidad en Resolución N.º 990-1992 del 14 de abril de 1992, al permitir una votación de dos terceras partes de los diputados presentes para alterar el orden del día en la sesiones plenarias).***

Sobre lo resuelto cabrá el recurso de revisión, en cuyo caso no se admitirá ninguna discusión, salvo la explicación del recurrente, hasta por un plazo de cinco minutos.

El orden del día no se podrá alterar, en más de dos ocasiones, en perjuicio del proyecto que ocupa el primer lugar.

Artículo 39.- Efecto de la alteración.

La alteración del orden del día surtirá efecto en la sesión siguiente a su aprobación y los asuntos correspondientes se

tramitarán, de conformidad con el orden modificado hasta su resolución final, pero, en todo caso, después del capítulo correspondiente a la suspensión de derechos y garantías.

Artículo 39 bis.- Moción de posposición.

Mediante moción de orden aprobada por mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros, de los diferentes órganos legislativos, se podrá posponer el conocimiento de los asuntos pendientes en el orden del día.

*Estas mociones surtirán efecto solo en la sesión en que se presenten y voten. **(Adicionado por Acuerdo N.º 6745 de 4 de marzo de 2019).***

[...]

Artículo 41.- Orden del día para sesiones extraordinarias.

Si, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de este Reglamento, la Asamblea Legislativa determina sesionar en horas o días distintos, para tales sesiones, podrá establecer, mediante votación no menor de los dos tercios del total de los diputados, un orden del día diferente del estipulado en los incisos 1) y 2) del artículo 35" (Lo destacado en negrita es del original).

B.- Sobre el íter legislativo:

Para efectos de resolver los problemas de relevancia procedimental que se señalan en la consulta legislativa, se hace necesario establecer cuáles fueron las principales actuaciones de procedimiento que sufrió el expediente legislativo N° 21.388. En este sentido, es necesario destacar los siguientes aspectos generales, entre ellas, principalmente, las referidas a las votaciones contenidas en las mociones de orden para modificar el orden del día:

- a) El Proyecto de “Ley de Producción de Cannabis y Cáñamo para fines medicinales” fue presentado el 7 de mayo de 2019, por las Diputadas Zoila Rosa Volio Pacheco, Karine Niño Gutiérrez, Paola Viviana Vega Rodríguez, y el Diputado Roberto Hernán Thompson Chacón (folios 1 al 27, del expediente legislativo);
- b) El 7 de mayo de 2019, el expediente es pasado a la Comisión Permanente Especial de Ambiente para su estudio e informe (folio 28 del expediente legislativo);
- c) El 4 de julio de 2019, se deja razón en el expediente legislativo de la publicación del Proyecto de Ley a La Gaceta N° 121, Alcance 148 del 28 de junio de 2019 (folio 48, del expediente legislativo);
- d) En Sesión Ordinaria N° 07 del 31 de julio de 2019, la Comisión Permanente Especial de Ambiente aprueba consultar el Proyecto de Ley, al Ministerio de Seguridad Pública y al Instituto Costarricense sobre Drogas, entre muchas otras instituciones más (folio 58 – 59, del expediente legislativo);
- e) En sesión extraordinaria N° 9 del 17 de septiembre de 2020, fue presentado un texto sustitutivo que fue aprobado con cinco votos a favor de los seis presentes de la Comisión Permanente Especial de Ambiente; asimismo, se otorgó audiencia a una serie de instituciones entre ellas al Instituto Costarricense sobre Drogas ICD y al Ministerio de Seguridad Pública (folios 1104 a 1177 del expediente legislativo);
- f) Mediante oficio DG-328-2020 del 21 de octubre de 2020, el Instituto Costarricense sobre Drogas, hizo llegar las observaciones al texto

sustitutivo del Proyecto de Ley tramitado bajo el expediente N° 21.388 (folios 2196-2201, del expediente legislativo);

- g)** En Sesión Ordinaria N° 13 del 11 de noviembre de 2020, la Comisión Permanente Especial de Ambiente, conoció las mociones de fondo el Proyecto de Ley de Producción de Cannabis y Cáñamo para Fines Medicinales, expediente legislativo N° 21.388, y se sometió a votación por el fondo quedando aprobado en este día con siete votos a favor, y dos en contra; asimismo fue aprobado para que se publicara el texto dictaminado del Proyecto de Ley en discusión con 9 votos a favor (folios 2306-2339, del expediente legislativo);
- h)** En el expediente legislativo fueron presentados dos dictámenes de Comisión Permanente Especial de Ambiente: 1.- El Dictamen Afirmativo de Mayoría para la “Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para Uso Alimentario e Industrial” originalmente denominado “Ley de Producción de Cannabis y Cáñamo para fines Medicinales” (folios 2406-2442); 2.- El Dictamen Negativo de Minoría (folios 2606-2638, del expediente legislativo);
- i)** Mediante oficio AL-DEST-IJU-106-2021 del 25 de mayo de 2021, fue agregado el informe jurídico del Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos (folios 2527-2566, del expediente legislativo);
- j)** En Sesión Ordinaria N° 36 de agosto de 2021, en el Plenario Legislativo se presentó y aprobó una moción de orden de posposición con cuarenta y dos votos a favor, y uno en contra, para aplicar el artículo 36 bis, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, e incluir entre otros expedientes legislativos el N° 21.388, en su momento, en la Sesión se inicia la

- discusión por el fondo del Proyecto de Ley; asimismo se presentaron mociones de fondo de conformidad con el artículo 137, del mencionado Reglamento, que pasan a la Comisión dictaminadora para lo de su cargo (folios 2639-2650, del expediente legislativo);
- k)** En Sesión Ordinaria N° 045 del 6 de septiembre de 2021, se presentó y aprobó con cuarenta votos a favor y seis en contra, una moción de orden para suspender la sesión ordinaria del plenario legislativo del día siguiente (siete) para conocer entre otros expedientes, el N° 21.388 (folios 2807-2814, del expediente legislativo);
- l)** En esa misma Sesión Ordinaria se presentó moción de posposición para conocer ese mismo día el expediente legislativo N° 21.388, entre otros, el cual fue aprobado después de la revisión de la votación, quedando cuarenta y dos votos a favor, y uno en contra (folios 2815- 2818 del expediente legislativo);
- m)** En Sesión Extraordinaria N° 019 del 7 de septiembre de 2021, se continuó con la discusión en primer debate del expediente legislativo N° 21.388, en el que se anunció el primer informe de mociones de fondo de conformidad con el artículo 137, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, y que se presentaron 88 mociones de fondo las que se trasladaron a la Comisión dictaminadora para lo de su cargo (folios 2828-2841, del expediente legislativo);
- n)** En Sesión Ordinaria N° 054 del 12 de octubre de 2021, se presentó y aprobó con cuarenta votos a favor, y siete en contra, una moción de orden para que de conformidad con el artículo 39 bis, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, alterar el orden de día, se incorporaran varios

expedientes legislativos, entre ellos el N° 21.388, eso permitió continuar con la discusión en Primer Debate, se informó del Segundo Informe de Mociones de Fondo del artículo 137, del Reglamento Legislativo. La Presidencia de la Asamblea Legislativa consultó a las señoras y señores Diputados si presentarían mociones de reiteración, lo cual fue confirmado por varios señoras y señores Diputados. Con ello, quedó habilitado el día hábil siguiente para la presentación de las mencionadas mociones (folios 3227-3241, del expediente legislativo);

- o)** En Sesión Extraordinaria N° 030 del 13 de octubre de 2021, se presentó y aprobó una moción de orden con cuarenta y dos votos a favor, y dos en contra, para realizar una sesión extraordinaria para conocer varios expedientes legislativos, entre ellos, el 21.388 (folios 3242-3251, del expediente legislativo);
- p)** En Sesión Extraordinaria N° 031 del 14 de octubre de 2021, se continuó con la discusión en el trámite de Primer Debate del expediente legislativo N° 21.388, en el cual se presentó y aprobó una moción de dispensa de lectura de las mociones presentadas con treinta y seis votos a favor, y dos en contra, mociones que se hacen constar en el acta, se anunció el retiro de varias mociones de reiteración y se empezaron a conocer las mociones de reiteración (folios 3252-3310, del expediente legislativo);
- q)** En Sesión Ordinaria N° 055 del 18 de octubre de 2021, se presentó y aprobó una moción de orden de posposición, para conocer entre otros expedientes el N° 21.388, con el voto de cuarenta a favor, y tres en contra, y una vez, llegado al turno correspondiente, se conocieron las mociones de reiteración, se anunció el retiro de varias mociones de

reiteración y se inició la discusión por el fondo del Proyecto de Ley (folios 3321-3380, del expediente legislativo).

- r) Posteriormente, en la Sesión Ordinaria N° 055 del 18 de octubre de 2021, se presentó y aprobó la moción de orden para suspender la sesión ordinaria del día 19 de octubre de 2021, con cuarenta y tres votos a favor, ninguno en contra, para en su lugar realizar una sesión extraordinaria, para conocer los expedientes legislativos que se detallan en la moción, entre los que está el N° 21.388 (folios 3311- 3320, del expediente legislativo);
- s) En Sesión Extraordinaria N° 033 del 19 de octubre de 2021, se continuó con la discusión por el fondo del Proyecto de ley, se hizo uso de la palabra, se sometió a votación y se aprobó con el voto de treinta y tres votos a favor, y trece en contra (folios 3392-3427, del expediente legislativo);
- t) El expediente legislativo N° 21.388, conteniendo el Proyecto de “Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para Uso Alimentario e Industrial originalmente denominado (Ley de Producción de Cannabis y Cáñamo para Fines Medicinales)”, es entregado el 20 de octubre de 2021 a la Comisión Permanente Especial de Redacción para lo de su cargo (3428 y siguientes, del expediente legislativo);
- u) La Comisión Permanente Especial de Redacción entrega el día 21 de octubre de 2021, el expediente legislativo N° 21.388, relacionado al Proyecto de “Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para Uso Alimentario e Industrial originalmente denominado (Ley de Producción de Cannabis y Cáñamo para Fines Medicinales)”, a

la Secretaria del Directorio para que continúe el trámite respectivo (folios 3507, del expediente legislativo).

C.- Marco general de los Diputados y del principio de las fracciones políticas.

Los Diputados y las fracciones políticas constituyen órganos legislativos que tienen una relación estrecha en el quehacer legislativo. La interacción de estos y otros órganos parlamentarios es una cuestión natural, como también fundamental, para el logro de los delicados objetivos que la Asamblea Legislativa tiene en beneficio del interés general. Es esperable que entre ellos operen como vasos comunicantes, para alimentar el Plenario Legislativo, como el órgano decisor principal de la Asamblea Legislativa, en el que interactúan el conjunto de Diputados y fracciones políticas para nutrir y formar principalmente la voluntad general legislativa. Ordenar el trabajo, claramente, es en beneficio de eficiencia y productividad de tales órganos legislativos.

En general, la moción en el derecho parlamentario norteamericano se define como el modo formal en el que un miembro del parlamento somete una propuesta de medida o de resolución para la consideración o de acción para la Cámara. En el ámbito nacional la doctrina la entiende a la moción como toda formulación afirmativa o negativa de un problema existente y que debe ser decidida por la Asamblea Legislativa, en la forma de un pronunciamiento o de decisión sobre una cuestión específica. Están divididas en formales, de fondo y de orden, estas últimas por ejemplo para establecer reglas especiales de tramitación, o de interés para la consulta que nos ocupa, es decir, para alterar el Orden del Día. En criterio de la Sala, la moción funciona como un instrumento o mecanismo formal que permite estimular acciones parlamentarias y adoptar acuerdos entre los Diputados, las fracciones legislativas, lo que puede ocurrir dentro de las comisiones

preparatorias de la voluntad del pleno, y el plenario legislativo. Las mociones que modifican el orden del día están ordenadas y pautadas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, a su vez, debe traerse a la discusión la jurisprudencia de este Tribunal que reconoce que en Costa Rica, el principio de los partidos políticos es fundamental en el funcionamiento del principio democrático, de pluralismo político, así como la lógica identidad con los partidos políticos que han sido elegidos en las elecciones nacionales y principalmente en un gobierno de las mayorías. De ahí, la íntima conexión que deben tener las fracciones parlamentarias para decidir temas fundamentales como es el Orden del Día. Esto ha sido abordado por la jurisprudencia de la Sala; por ejemplo, en la Sentencia N° 2015-012497 de las 11:00 horas del 12 de agosto de 2015, de la siguiente manera:

“Este Tribunal Constitucional siempre ha observado, y ha hecho valer, el fuerte vínculo que hay entre el principio democrático y la organización interna de la Asamblea Legislativa. Podría concluirse que puede hacerlo en el tanto respete los principios fundamentales de orden, organización y funcionamiento interno de la Asamblea Legislativa. El sistema de representación se basa fundamentalmente en el principio democrático, del que emana también el principio de pluralismo político. Por ello, la sentencia No. 2007-00456 de esta Sala Constitucional estableció a los efectos lo siguiente:

“(…) que visualizaba a los partidos políticos como cimiento de la democracia, en cuanto representantes, intermediarios y voceros de la voluntad popular. En efecto puede decirse como lo ha reconocido la propia jurisprudencia constitucional (véase la sentencia No. “2865-2003), que los partidos políticos

"(...) constituyen un elemento importantísimo de la vida democrática, pues son los instrumentos a través de los cuales se concretan los principios del pluralismo democrático. Se puede decir que todo partido político es una organización libre y voluntaria de ciudadanos agrupados en torno a un ideario y a una concepción de la vida y de sociedad, cuyo fin fundamental es acceder al poder con el objeto de materializar sus aspiraciones doctrinales y programáticas y su integración responde a un proceso general de integración del pueblo en el Estado." (Las negritas no corresponden al original).

En vista de lo anterior, esta Sala ha reconocido que esa trascendencia de los partidos políticos para el sistema democrático constituye un fundamento constitucionalmente válido para justificar la potestad regulatoria del Estado, obviamente por ley formal, sobre su creación, organización y funcionamiento.

Para ubicar el contexto de la constituyente sobre el tema, es importante recordar que la constitucionalización de los partidos políticos en nuestro país se asoció con modificaciones importantes que sufrió el sistema de sufragio y con la depuración de la democracia electoral. Se buscó pasar de la oligarquización a una forma de organización y funcionamiento democráticos, lo que trae como inevitable consecuencia la expansión de la capacidad reguladora del Estado hasta el interior de esas agrupaciones, donde los procesos electorales se inician realmente, para garantizar que se cumpla el principio democrático. (Véase la sentencia No. 2881-95 de 15:33 hrs. de 6 de junio de 1995)".

Por otra parte, en Sentencia N° 2009-000849 de las 12:35 horas del 23 de enero de 2009, sobre el problema de los Diputados que se declaran independientes con los alcances del artículo 7 bis, y 36, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en cuanto establece una serie de consecuencias que les coloca en alguna desventaja y restricciones a los Diputados independientes, la relevancia de esta sentencia lo tiene para la conformación del orden del día, que es parte del tema de la consulta legislativa. Así, entre los diferentes reclamos que formuló ante la Sala se hizo constar que: *“a) no puede participar en la definición de la agenda consensuada tal y como lo establece el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, ya que corresponde a los jefes de fracción elaborar el orden del día del capítulo de primeros debates; b) no tiene representación para mocionar alteración del orden del día, conforme lo establece el artículo 37 del Reglamento de la Asamblea; [...]”* (lo resaltado es del original). Sobre estos puntos, la Sala se refiere a la Sentencia N° 2003-02865 de las 15:30 horas del 9 de abril de 2003, de la Sala, y conforme a la doctrina jurisprudencial señala que:

“... en lo que atañe al principio de autorregulación de la Asamblea Legislativa, es preciso tener en consideración el criterio sostenido por este Tribunal Constitucional desde la sentencia N° 990-92, de las 16 horas 30 minutos del día 14 de abril de 1992, en que se dijo que se trata de una potestad que puede ejercer libre y autónomamente, en tanto, claro está, no enfrente disposiciones, principios o valores constitucionales. Tal potestad deriva del artículo 121 inciso 22 de la Constitución Política, mediante el cual se otorga a la Asamblea una atribución de competencia para autoorganizarse y, por su medio, regular los procedimientos de actuación, organización y funcionamiento. El trabajo parlamentario debe acatar las pautas

jurídicas que aseguren a la Asamblea la libertad de decisión, así como una organización material que facilite el ejercicio de sus atribuciones. Esto es razonable en atención al principio de eficiencia, tomando en consideración, que de otro modo, la Asamblea no podría funcionar, si no es con base en una estructura organizativa. La norma cuestionada establece la forma de organización que la Asamblea Legislativa estimó conveniente, a través de fracciones parlamentarias. Por consiguiente, esta organización es una prerrogativa otorgada a la Asamblea por el artículo 121 inciso 22 de la Constitución Política. A partir de esta estructura, el Reglamento impugnado regula su funcionamiento interno, pues dispone que la Asamblea actuará en función de fracciones parlamentarias, tomando en consideración que los diputados acceden a ella a través de un partido político. La fracción parlamentaria se puede definir como el conjunto de miembros (o excepcionalmente el miembro) que manifiestan la voluntad política de un partido en una Cámara Parlamentaria y que están dotados de estructura y disciplina constante. El régimen parlamentario en nuestro país, se encuentra organizado por estas fracciones parlamentarias, logrando a través de éstas orden y sistematización dentro del Parlamento. Ese es el fin de la norma de estudio, el cual obedece a una estructura dada por la Asamblea Legislativa en el ejercicio del principio de autoregulación, la cual fue erigida con fundamento en el instituto establecido constitucionalmente para acceder a los cargos públicos, y que constituye en este caso, los partidos políticos. De manera que la norma en sí no resulta inconstitucional, pues desarrolla el principio de autorregulación otorgado constitucionalmente a la Asamblea Legislativa”.

Es en este contexto, que tiene que entenderse la forma en que opera el Parlamento, toda vez que, de conformidad con el artículo 36, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, la cantidad de proyectos que se incluyen en el orden del día dependerá de la representatividad que tienen la Fracción Partidaria en el Congreso. Para ello, asienta el criterio de la proporción en el número de Diputados que representan en la integración total de la Asamblea Legislativa. Además, pone la cuota mínima de un proyecto de interés para toda Fracción.

Evidentemente, como se ha venido argumentado en las sentencias citadas, hay un criterio de mayorías para direccionar y estimular al órgano decisor parlamentario, criterio que debe al menos resguardarse en la medida de lo posible para no desnaturalizar un gobierno de las mayorías. En ese mismo sentido, es necesario observar que, a pesar de la conformación del Orden del Día es establecido por los Jefes de Fracción, es posible afirmar que puede gestarse la modificación del orden del día respetando dos principios: el de mayorías y el de fracciones parlamentarias mediante la negociación política. La modificación del Orden del Día entonces admite hacerse a través de las mociones de orden, para posponer o alterarlo. En este sentido, el órgano decisor parlamentario se ve estimulado por la moción de orden, con el mismo criterio de representación de las mayorías con el que fue creado, pero también, atendiendo a otros órganos parlamentarios suficientemente legitimados o de su combinación; es decir, por dos o más Jefe de Fracción con suficiente representatividad de al menos treinta y ocho Diputados, de no menos de la mitad de los Jefes de Fracción, o de diez Diputados de distintas fracciones. Estas mociones, claro está, deben ser sometidas a votación en el plenario y gozar de una mayoría calificada, porque claramente modifican las reglas convenidas que gobiernan el orden del día, a la luz del artículo 35, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, y del inciso 22), del artículo 121, de la

Constitución Política, de actuación y organización del procedimiento legislativo; y que, en aras de un principio de ductilidad y eficiencia del procedimiento legislativo, debe ser posible variarse por mayorías calificadas.

Conforme a lo establecido en la Sentencia de la Sala N° 1992-00990 de las 16:30 horas del 14 de abril de 1992, que indica que:

*“... los artículos 54.3.c) párrafo 3), en cuanto exige el voto favorable de las **“dos terceras partes de los diputados”** para alterar el orden del día del plenario; y el 77, en cuanto admite que existan mayorías especiales creadas por el Reglamento, sin sujeción alguna a la norma constitucional.*

El artículo 121, inciso 22) de la Constitución, además de reconocer a la Asamblea la facultad de darse el reglamento para su régimen interior, añade:

“... el cual, una vez aprobado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros”.

*El artículo 54.3.c) párrafo 3), que permite alterar el orden del día, lleva como consecuencia directa modificar el Reglamento para el caso concreto, pero de conformidad con la norma constitucional citada, ello solo puede hacerse por **votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros** y no por las dos terceras partes de los diputados presentes, como lo dispone el Reglamento, de ahí que deba declararse su nulidad” (lo resaltado es del original).*

Como se ve, se abre la posibilidad a los mismos Diputados de distintas fracciones u otras mayorías, cuando utilizan las mociones de orden para instar al

plenario a la posposición o la alteración del orden del día, situación que, como bien explican los consultantes, se desarrolló como una costumbre legislativa y luego fue incorporada al Reglamento de la Asamblea Legislativa. Esto precisamente para dar a entender que la regla, si bien fue creada como una costumbre, llegó a codificarse, por su utilidad práctica dentro de un contexto democrático y de pluralismo.

Las sentencias recién transcritas, brindan luz a la lógica del trabajo parlamentario, pero con la importante retroalimentación de las minorías, en la formación de consensos, en la contribución de los momentos políticos, que igualmente son sumamente importantes para la formación de la voluntad política de la Asamblea Legislativa como órgano decisor, y debe indicarse que igualmente, en atención al principio de eficiencia, la estructura a que hace referencia la cita jurisprudencial, tiene importante relación con una organización basada en las fracciones parlamentarias mayoritarias o aquellos que conformen mayorías calificadas cuando ello se exige. Las sentencias de comentario son claras en corroborar que en algunos casos, la base de organización sobre las fracciones parlamentarias, puede restarles representatividad a los parlamentarios de fracciones más pequeñas o a los declarados independientes, sin que implique una infracción a la Constitución Política. En la Sentencia N° 2003-02865 de las 15:30 horas del 9 de abril de 2003, se dijo:

“Tal situación, limita el ejercicio de la función a quienes se encuentran en ese supuesto, de una manera distinta a lo que sucede con aquellos diputados que pertenecen a una fracción parlamentaria, que también condicionan su propia actividad individual a las determinaciones de su fracción. No obstante lo anterior, se debe aclarar que tal diferenciación no implica una violación al principio de

igualdad, pues no se evidencia en este caso un trato discriminatorio. No es posible considerar la discriminación o el trato desigual, cuando quienes lo alegan se encuentran en una situación de desigualdad de circunstancias, y tampoco puede hablarse de derecho de equiparación cuando existen situaciones legítimamente diferenciadas por la ley, que merecen un trato especial en razón de sus características”.

Por otra parte, por Sentencia N° 2009-14024 de las 14:42 horas del 1° de septiembre de 2009, la Sala analizó diferentes reclamos de un Diputado independiente, en cuanto argumentaba la discriminación frente a las restricciones que implicaba la formación del Orden del Día para un Diputado declarado independiente. En esa oportunidad la Sala indicó que:

“... la función de establecer ese orden del día no fue otorgada a cada diputado considerado individualmente, sino se encarga a los Jefes de Fracción como una forma de preservar la gobernabilidad en la Asamblea Legislativa. Es válido reiterar por parte de esta Sala ese mismo razonamiento expuesto en la sentencia No. 2003-02865, por cuanto el principio de igualdad no se quebranta cuando el ejercicio de la función legislativa se regula a través de la organización que la propia Constitución Política y el legislador estableció conforme el artículo 121 inciso 22) constitucional, de manera que si el acceso a la Asamblea Legislativa está establecido mediante partidos políticos, a su vez sirven de antecámara para fundamentar el orden y sistematización del trabajo parlamentario. En este sentido, no puede endilgarse a la norma criterios discriminatorios que irrespetan el orden constitucional”.

Entonces, el avance de los Proyectos de Ley depende de que sean acogidos por las fracciones legislativas en sus reuniones, así como presentadas por los Jefes de Fracción, todo mediante la negociación como persuasión de los y las Diputadas de las fracciones parlamentarias de los respectivos partidos políticos o fracción mixta (artículo 7 bis, del Reglamento de la Asamblea Legislativa).

C.- Sobre el planteamiento en la consulta legislativa.

Todo lo anterior, contribuye al análisis que se debe hacer respecto de la consulta de constitucionalidad en el procedimiento legislativo que se ha llevado a cabo en el caso del expediente legislativo 21.388, cuyo reclamo es que se ha incurrido en una práctica irregular del uso de las mociones de orden, sea de posposición y de alteración del orden del día, para apresurar el paso del proyecto evitando que la minoría pudiera llevar argumentos a la sesión plenaria, ejercer el convencimiento de los puntos en discusión y proceder el plenario conforme al artículo 138.2, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, como Comisión General a modificar los artículos del Proyecto de Ley. El análisis de este Tribunal debe tomar en cuenta que bien puede argumentarse que cualquier proyecto de ley que cuente con un consenso mayoritario y con condiciones favorables por el momento político, pueda ser catalogado como un proyecto que podría afectar los derechos de las minorías, pues no siempre un proyecto de ley cuenta con el apoyo unánime de todos los y las legisladores.

El Reglamento de la Asamblea Legislativa establece los elementos objetivos que permiten entender que la actuación de las mayorías se encuentra satisfactoriamente resguardadas en el principio de autorregulación de la Asamblea Legislativa, y en el principio de eficiencia, sin dejar de resguardar por supuesto el derecho de las minorías, de proponer enmiendas y modificaciones. Por otra parte, no todas las violaciones al Reglamento de la Asamblea legislativa deben

desembocar en violaciones o vicios sustanciales del procedimiento legislativo, por consecuencia, consideradas quebrantamientos al orden constitucional.

De la prueba solicitada para mejor resolver, cuyo cumplimiento se dio con la presentación de la certificación AL-220-2021 expedida el 10 de noviembre de 2021, debe indicarse que se corrobora que efectivamente para la Sesión Ordinaria N° 54 del 12 de octubre de 2021, el Proyecto de Ley que nos ocupa, el expediente legislativo N° 21.388, se encontraba en la posición 196 en el orden del día de primeros debates (folio 74 del orden del día); ese mismo día se conoce moción de posposición para entrar a conocer el mencionado expediente legislativo, junto a otros proyectos de ley. Dicha moción encontró el apoyo de cuarenta votos a favor, y siete en contra. Avanzada la Sesión Ordinaria N° 54, al conocer el Proyecto de Ley que nos ocupa, se conoce el último y segundo informe de mociones vía 137, del Reglamento de la Asamblea Legislativa. De conformidad con el artículo 138, del mismo cuerpo normativo, otorga el derecho al Diputado o la Diputada que se le rechazó una moción de fondo, directamente en comisión o conforme al artículo 137, del Reglamento, para que pueda reiterarla ante el Plenario. Estas solicitudes se deberán presentar a partir del anuncio del último informe de mociones tramitadas de conformidad con el mencionado numeral 137, y durante el siguiente día hábil. En este sentido, esta actuación se llevó a cabo por la Presidencia de la Asamblea Legislativa. De ahí que, si bien pasó de la posición 196 a la 6 una vez votada la moción de posposición, se avanzó ese mismo día hasta el expediente N° 21.388, a primeros debates (folios 3238-3240). De ahí que, la Presidenta de la Asamblea Legislativa hizo el anuncio de que se *“podrán presentar mociones de reiteración a partir de este momento y hasta el día de mañana, miércoles 13 de octubre de 2021, por ser el siguiente día hábil. Las mociones deberán ser presentadas en la Secretaría del Directorio, oficina que estará abierta en el*

horario habitual para la presentación de mociones hasta las dieciocho horas". Finalmente, eso se hizo constar en el expediente a folio 3233. Con esto, se abría la posibilidad para presentar las mociones de fondo que habían sido presentadas y rechazadas en Comisión, todo en su oportunidad.

Ahora bien, el 13 de octubre, en Sesión Extraordinaria N° 30 de esa fecha, se presenta una moción de alteración del orden del día para el 14 de octubre, en el que se coloca el expediente legislativo N° 21.388 y otros expedientes para ser conocidos en sesión extraordinaria de ese último día. La votación quedó con cuarenta y dos votos a favor, y dos en contra. De este modo, resulta cierto que el expediente se vuelve a privilegiar sobre otros expedientes, de conformidad con el orden del día queda en número 7. Pero, en este día 13 de octubre, no se entra a conocer el expediente legislativo de marras, sino que atendiendo a los efectos de las mociones de alteración, éstas tienen efecto al día siguiente. Ya propiamente el día 14 de octubre, cuando el Plenario conoce del Proyecto de Ley, se conoce una moción de dispensa de lectura lo que fue conocido ese día con treinta y seis votos a favor y sólo dos en contra (de los consultantes Díaz Mejías y Muñoz Céspedes); en ese día se iniciaría el conocimiento de las mociones de reiteración (artículo 138, del Reglamento de la Asamblea Legislativa). La Presidenta de la Asamblea Legislativa informa del retiro de mociones de reiteración, las que se mantuvieron fueron tramitadas, y con ello una vez anunciadas su número de moción se abrió a la discusión para ser admitidas o no. Vale indicar que el expediente legislativo refleja que las mociones fueron votadas, ciertamente en contra una mayoría, otras a favor e incorporadas al Proyecto de Ley. De conformidad con la certificación prevenida como prueba para mejor resolver por resolución de las 16:08 horas del 3 de noviembre de 2021, aportada al expediente el día 10 de noviembre pasado, ha sido posible determinar que el Proyecto de Ley, ocupaba el puesto 184 de

Primeros Debates en el Orden del Día del 18 de octubre de 2021. Pero es claro que si una amplia mayoría buscaba el avance de un Proyecto de Ley, y se les obligara a que solo llegue a los primeros lugares bajo las pautas establecidas en el procedimiento ordinario, sería un serio contrasentido que no puedan utilizar los mecanismos del Reglamento para acelerar los proyectos de ley, cuando el consenso político mayoritario determina el buen momento para el avance de un proyecto de ley. De lo contrario, sería una restricción y limitación al avance de un expediente legislativo, y que haría nugatorio aquel momento, en perjuicio de la eficiencia y el gobierno de las mayorías. Por supuesto, que se debe velar por que estos acuerdos de las fracciones parlamentarias respondan no solo a la lectura política del momento, sino que se encuentre apegado a las reglas establecidas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, especialmente, en lo que se refiere al respeto de las formalidades y plazos establecidos de tramitación. En este sentido, se observa que se cumplió con el artículo 138, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, pues se tomó en cuenta todas las mociones que fueron presentadas y tramitadas, conforme a la voluntad mayoritaria de las y los legisladores.

De este modo, en la Sesión Ordinaria N° 55 del 18 de octubre de 2021, fue presentada otra moción de posposición para que en ese mismo día dieciocho se pudiera seguir con el conocimiento de las mociones de reiteración y luego la discusión por el fondo del proyecto, como en efecto ocurrió. Como se dijo, el Proyecto de Ley pasó del puesto número 184 del Orden del Día de primeros debates, para quedar número 5 en el orden del día. La mencionada moción de posposición contó con cuarenta a favor, y tres en contra. Esto permite entrar a la discusión con los votos favorables de las y los consultantes: Mileyde Alvarado Arias, Marolín Azofeifa Trejos, Giovanni Gómez Obando, Harllan Hoepelman Páez y Otto Roberto Vargas Viquez. Asimismo, en contra votaron: la Diputada

Shirley Díaz Mejías y los Diputados Walter Muñoz Céspedes y Erick Rodríguez Steller. Esto es un testimonio claro del momento favorable del Proyecto de Ley. Habilitada la sesión, cuando llegó el turno, en la misma Sesión Ordinaria N° 55 del 18 de octubre, se continuó con el conocimiento de las mociones de reiteración que habían quedado pendientes de la última sesión extraordinaria N° 31 del 14 de octubre de 2021. De las que estaban pendientes, la moción de reiteración N° 12 que fue votada a favor, se abrió el plenario a Comisión General, fue sometida a votación y fue aprobada por el plenario. Fueron retiradas las mociones 13, 14, 15 y 17, y fue sometida a discusión la 16. Esta última, de igual manera fue aceptada y discutida quedando aprobada por veintisiete votos a favor y once en contra. Una vez cumplimentado todo ello, se inicia posteriormente la apertura de la discusión por el fondo (folio 3368). De este modo, en la misma sesión fue presentada la moción de orden (alteración) con la que se suspendió la sesión ordinaria para el martes 19 de octubre, para sesionar en forma extraordinaria y conocer el expediente legislativo N° 21.388 y otros (folios 3317-3320). La moción de orden quedó aprobada con cuarenta y tres votos a favor, y ninguna en contra. En ese caso, según el nuevo Orden del Día, quedaría en el número 3 (certificación aportada con la fotocopia a la inversa).

En criterio de la Sala, se debía continuar con el conocimiento del Proyecto de Ley, para dar la continuidad a un asunto que tenía no solo el consenso sino el interés de las diferentes fracciones del Parlamento. Más aún, este interés es manifiesto en la amplia participación de cuarenta y tres Diputadas y Diputados, entre las cuales figuran algunos de los firmantes de esta consulta legislativa; a saber: Ignacio Alpízar Castro, Mileyde Alvarado Arias, Marolin Azofeifa Trejos, Shirley Díaz Mejías, Giovanni Gómez Obando y Harllan Hoepelman Páez, entre otros más (folio 3319). Además, todo esto queda evidenciado en las mociones de

orden presentadas y firmadas por los Jefes de Fracción, de conformidad con el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Así, en la Sesión Extraordinaria N° 33 del 19 de octubre de 2021, en efecto el expediente legislativo N° 21.388 entra de número 3 en el capítulo de Primeros Debates, momento en el que continuó con el debate por el fondo del Proyecto de Ley, y se aprobó por treinta y tres votos a favor y trece en contra (folio 3414).

Del escrito de interposición de la consulta legislativa, los consultantes dudan del procedimiento legislativo aplicado al expediente legislativo, porque estiman que fue en concreto una tramitación en plazos no razonables y desproporcionados. La Sala observa que el proyecto fue aprobado en una semana, desde que se rindió el segundo de los informes de las mociones del artículo 137, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, con la tramitación de las diferentes mociones de reiteración según el numeral 138, del mismo cuerpo normativo; sin embargo, se observa que se han utilizado los instrumentos o mecanismos establecidos en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, primer aspecto al cual esta Sala debe tomar en consideración. El numeral establece que *“Si en una comisión se rechazare una moción de fondo, presentada directamente en la comisión o conforme al artículo 137 de este Reglamento, el diputado o la diputada proponente podrá reiterarla ante el Plenario de acuerdo con las siguientes reglas: 1. Las mociones de reiteración será de recibo a partir del anuncio del último informe de mociones tramitadas de conformidad con el artículo 137 y durante el siguiente día hábil. Todas las mociones que se presenten después serán inadmisibles”*. Es decir, se cumplió no solo con el anuncio del periodo para la presentación de este tipo de mociones, sino que también, se indicó el lugar y la hora de cierre para la recepción de las mociones que se presentarían al Plenario para su consideración. En tal sentido, no hubo actuaciones sorpresivas

durante el procedimiento legislativo, pues el anuncio para la presentación de las mociones de reiteración ocurrió el 12 de octubre, transcurrió el día hábil siguiente para su presentación (13 de ese mes), y la discusión de dichas mociones inició a partir del 14 de ese mes. Las mociones que fueron presentadas oportunamente fueron conocidas y rechazadas en Comisión; y que, por consecuencia, transcurrieron más días desde el anuncio de la reiteración de mociones. La discusión de las mociones continuó y terminó el 18 de octubre.

Por otra parte, si bien se procedió a la dispensa de la lectura de las mociones de reiteración, se entiende que las mociones se encuentran agregadas en los medios digitales legislativos, y se ofreció a los y las Diputadas la oportunidad del uso de la palabra, para exponer los motivos de las enmiendas propuestas, y con ello una labor de planteamiento de la enmienda ante el Plenario y su convencimiento. Establece el párrafo final, del artículo 138, del mencionado Reglamento que *“La Secretaría del Directorio deberá garantizar la publicidad de estas mociones por los medios que disponga la Asamblea Legislativa”*. En este sentido, observa la Sala que la dispensa de la lectura fue aprobada por el Plenario en la Sesión Extraordinaria N° 31 del 14 de octubre de 2021, en la que participaron a favor de la moción los legisladores consultantes: Harllan Hoepelman Páez, Ignacio Alberto Alpizar Castro, Otto Roberto Vargas Viquez, Marolin Azofeifa Trejos y Erick Rodríguez Steller. Votaron en contra, los también consultantes, Diputada Shirley Díaz Mejías y Diputado Walter Muñoz Céspedes. En este sentido, es necesario seguir el reciente precedente establecido la Sentencia N° 2021-11995 de las 16:31 horas del 26 de mayo de 2021, que señala que:

“... cada uno de los diputados tiene la obligación de imponerse, previamente, del texto del proyecto de ley que se analiza, discute y aprueba en el Pleno, y si de forma unánime aprobaron la moción de

dispensar de lectura la moción N° 50, es porque tenían previo conocimiento de su contenido, de su motivación, y bajo tal conocimiento, posteriormente aprobaron la incorporación de la norma aquí impugnada”.

En este mismo sentido, la moción de dispensa de lectura se da por treinta y seis votos a favor y sólo dos en contra, por lo que el conocimiento que tenían los legisladores era amplio y estaría disponible en los medios electrónicos, para discernir la necesidad de dispensar la lectura de todas las mociones de reiteración, porque se votó a favor de la dispensa. No resulta congruente que cinco legisladores aleguen ahora su desconocimiento.

Por otra parte, aunque inicialmente los consultantes alegaron la existencia de una aplicación de la moción de alteración en dos ocasiones en el expediente que nos ocupa, no establecen concretamente porqué dudan del procedimiento legislativo, ni señalan que se ha causado un perjuicio concreto a un expediente legislativo que hubiera estado en primer lugar, en contravención de la norma reglamentaria. El numeral 38, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, establece que: *“La moción de alteración del orden del día es de orden y se conocerá inmediatamente después del informe de correspondencia, excepto cuando el Plenario esté en trámite un proyecto de modificación al Presupuesto..., en cuyo caso, se conocerá en el capítulo de asuntos relativos al régimen interior de la Asamblea legislativa. El orden del día no se podrá alterar, en más de dos ocasiones, en perjuicio del proyecto que ocupa el primer lugar”.* Como se ve, no prohíbe la utilización de la alteración del orden del día -en general- en más de dos ocasiones, sino que lo hace en un supuesto más específico o concreto que no ha sido señalado por los consultantes en forma precisa. Sino que, la argumentación de los legisladores radica en la presunta imposibilidad de aplicar la moción de orden

por dos veces consecutivas en un expediente legislativo, sin que sustenten su interpretación.

En criterio de la Sala, la norma referencia la prohibición o limitación a partir del proyecto que ocupa el primer lugar. Esa prohibición se desprende de la disposición, y siempre que se cause un perjuicio en la posición preferente de otro expediente legislativo por estar en *primer lugar*. Si ello hubiera sido de modo más general, el Reglamento habría sido más específico, dejando en claro que la prohibición es en perjuicio de otros expedientes privilegiados, además del que estuviera en primer lugar.

Se pide que se juzgue al procedimiento legislativo dado al Proyecto de Ley que nos ocupa por impetuoso y poco reflexivo. Si bien las mociones de orden de alteración y posposición no son siempre instrumentos que deben reemplazar los procedimientos ordinarios para una tramitación de proyectos de ley, esta Sala debe valorar la infracción de los derechos de los legisladores alegados, lo cual ha sido descartado conforme se explicó anteriormente. Como consta en la revisión del *iter* legislativo que se hizo de las mociones de orden presentadas en el expediente legislativo N° 21.388 (no solo a partir de octubre, como se consultó), se ha encontrado que en todas las ocasiones fueron aprobadas con mayoría calificada, en consonancia con el precedente de esta Sala N° 1992-00990 de las 16:30 horas del 14 de abril de 1992 citado atrás. Por otra parte, es claro que sí hubo un ejercicio de defensa de las enmiendas que fueron rechazadas en Comisión, y en su momento en el Plenario, lo que se evidencia de las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias. En ese análisis se reitera que fueron admitidas algunas mociones, de modo que no puede alegarse que hubo impedimento en el ejercicio del derecho de enmienda del Diputado, y que si bien, no se compartió la posición de la minoría, no se evidencia del expediente legislativo que el rechazo de las mociones

de reiteración haya causado violaciones a los derechos de los legisladores. Mucho menos se podría valorar tal voluntad del órgano legislativo.

Es importante señalar, que habría que valorar el sentido de eficiencia legislativa que las mayorías le imprimen al procedimiento legislativo, así como el principio de la oportunidad y conveniencia del legislador. Si el legislador ha actuado desde una necesidad muy sentida de recuperación, de avances, y de mejoramiento de la eficiencia productiva nacional y económico, esto no le corresponde valorar al Tribunal Constitucional, pues para todo ello, debe acudir a otros elementos y valoraciones políticas que escaparían al Juez Constitucional. Son los legisladores los primeros llamados a valorar el expediente legislativo, así como el contexto social y económico, que involucra el reconocimiento de las expectativas de la población y requerimientos de los diferentes órganos fundamentales del Estado, los que deben buscar el bien común nacional. Adicionalmente, otro aspecto importante a valorar es la finalización de periodos de sesiones ordinarias con el mes de octubre. No escapa de la comprensión de la Sala, que una vez iniciado el periodo de sesiones extraordinarias, el control sobre la agenda legislativa estaría en el Poder Ejecutivo, tal como lo ha indicado la Sala en muchas otras oportunidades, a raíz de la aplicación de los artículos 116 y 118, de la Constitución Política, y hasta el inicio de sesiones ordinarias en el año siguiente.

En razón de todo lo expuesto, lo propio es desestimar la existencia de vicios en el procedimiento legislativo que puedan afectar al Proyecto de "*Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para uso Alimentario e Industrial*", expediente legislativo N° 21.388.

V.- Sobre el vicio de fondo: la indeterminación de las dudas de constitucionalidad y de convencionalidad.

Para resolver el fondo, la Sala debe establecer lo siguiente:

A.- El problema de la formulación de la consulta legislativa.

Un primer problema que debe despejarse es la forma en que está formulada la consulta facultativa de constitucionalidad, toda vez que no elabora cuál es, en realidad el problema concreto de las inconstitucionalidades e inconveniencias acusadas en el Proyecto de Ley; es decir, no está establecido -con claridad- las razones por las que el texto que discuten les suscitan dudas sobre las presuntas violaciones a normas constitucionales y de Derecho Internacional Público; el escrito de interposición referencia dos documentos que fueron presentados durante las consultas institucionales del Proyecto de Ley. Dichas audiencias fueron concedidas por la Comisión Permanente Especial de Ambiente, y recibidas por diversas instituciones públicas, entre ellas el Poder Ejecutivo. La única mención a un artículo particular ocurre con el contenido de las definiciones del artículo 2, del Proyecto de Ley, para lo cual, en su apoyo citan los dos informes del Instituto Costarricense sobre Drogas y del Ministerio de Seguridad Pública. Con base en esos dos informes, la argumentación adjunta es *"... en caso de presentarse un resultado dañoso para la salud pública, el Estado sería corresponsable de lo que haya revestido de legalidad"*. Y además, lo que se considera como *"...la falta de mecanismos eficaces de control, por lo que, en consecuencia, se vulneran la seguridad y salud pública costarricense, y se contraviene el principio de Legalidad (sic)"*. Sin embargo, el problema principal de la consulta es que no se detiene a señalar individualmente qué partes del artículo 2, del Proyecto de Ley consultado, contienen los vicios o roces con la normativa constitucional e internacional, con el apoyo de los informes que se limitan a transcribir.

No pueden pretender, los consultantes, que la Sala, *motu proprio*, construya una argumentación de suyo propia para acuerpar una posición concreta (contraria a un proyecto de ley), sin que se le provean las razones o las guías del razonamiento para fundamentar una posición concreta, de que la norma o normas choca (n) o transgrede (n) el Derecho de la Constitución (principios, valores y normas).

La jurisprudencia constitucional reafirma la importancia del memorial razonado, con el que los consultantes deben expresar los motivos que hacen dudar o comprometer la regularidad de las normas que los legisladores están aprobando. La consulta de constitucionalidad debería expresar -con precisión- dónde está ese contenido presuntamente inconstitucional, si es producto de varios artículos, o si está en la totalidad del proyecto, de modo que ayude a desentrañar los vicios. Es así como deben señalarse las razones que dan sustento a esa conclusión. La consulta de constitucionalidad no radica en que se avale o desautorice en determinado contenido de una ley, sino el que a través del pronunciamiento del Tribunal, se revele que la normativa se encuentra en conflicto o desapegada de la ideología de la Constitución Política, dentro del compromiso de todo funcionario público de velar por la regularidad constitucional; y, así, el producto legislativo sirva los más altos propósitos de la política legislativa y del bien común.

Así, debe reafirmarse lo que se señaló en la Sentencia N° 2020-013837 de las 18:30 horas del 22 de julio de 2020, cuando la Sala abordó varias consultas legislativas sobre el Proyecto de "*Ley para el Aprovechamiento sostenible de la Pesca del Camarón en Costa Rica*", en el que se indicó que:

"Debe tomarse en consideración, que el artículo 99 dispone que "la consulta deberá formularse en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por

los cuales se tuvieran dudas u objeciones sobre su constitucionalidad. aspecto que no cumplimenta el memorial de interposición de esta consulta legislativa, pues lo que solicitan en cada uno de sus planteamientos, es que este Tribunal avale, si el análisis realizado por la Asamblea se ajusta o no a la Constitución Política, lo que no constituyen motivos de duda u objeciones de constitucionalidad. En un caso anterior, en condiciones similares, este Tribunal en sentencia n.º 2018-19511, señaló lo siguiente:

“... La aplicación de este ordinal ha llevado a la Sala a abstenerse de conocer consultas donde no se expone claramente algún argumento de constitucionalidad (véase, por ejemplo, la sentencia n.º 5399-95 de las 15:54 horas del 3 de octubre de 1995), toda vez que ella deberá plantearse” ...en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto...” (el subrayado es agregado).

Empero, el precepto normativo también determina que deberá hacerse indicación “... de los motivos por los cuales se tuvieron dudas u objeciones sobre su constitucionalidad” (el subrayado es agregado). Este requisito obedece a la naturaleza del control constitucional preventivo, que es evitar que proyectos viciados constitucionalmente por el fondo o la forma -que han sido expresamente advertidos- integren el ordenamiento positivo. Aplicado al subjudice, lo anterior significa que, a los efectos de la admisión de una consulta, las diputadas y diputados consultantes deben establecer, ya sea alguna duda concreta acerca de la constitucionalidad del proyecto o parte de su articulado (sea por su trámite o su fondo), ya sea alguna objeción en cuanto a su conformidad con la Constitución (sic)

En todo caso, el proceso de consulta legislativa no pretender transformar a la Sala en una especie de asesoría legal con un espectro indefinido de acción, sino, específicamente, en una instancia que, con carácter preventivo en cuanto al fondo y vinculante respecto de la forma, coadyuva en el proceso de formación de las leyes, despejando dudas u objeciones de ciertas partes legitimadas sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley”.

La relación entre las dudas de constitucionalidad que surgen del Proyecto de Ley y los informes sobre los cuales se apoyan, deben ir claramente ligadas, pues es obvio que al transcribirlas en el libelo de interposición, estarían refrendadas por los legisladores consultantes al hacerlas suyas, pero el ejercicio intelectual e interpretativo no debe, en modo alguno, recaer, ni ser cedido, al Tribunal Constitucional. Tal labor, debe ser declinado por la Sala, pues evidentemente, los informes fueron referidos al Proyecto de Ley, en un momento dado de la tramitación, y cuya interpretación y aplicación le corresponde a los legisladores en el proceso de formación de la ley en la Comisión Permanente Especial de Ambiente, sea para admitir las observaciones, como perfeccionar el proyecto al plasmarlos en la normativa, o rechazarlos, según sea el caso

La consulta legislativa consiste en la transcripción parcial de los oficios de respuesta al Proyecto de Ley del Instituto Costarricense sobre Drogas y del Ministerio de Seguridad Pública; sin embargo, observa la Sala, que durante la normal evolución del Proyecto de Ley se presentó un texto sustitutivo aprobado en la Comisión Permanente Especial de Ambiente el 17 de septiembre de 2020 (folio 1103 y siguientes), y que nuevamente fue enviado a consultas institucionales (folio 1173), como ocurrió con el texto original. En este sentido, se pronuncian sobre el orden del texto sustitutivo, y no el que fue modificado avanzado el

proyecto en el Plenario con las mociones de los artículos 137 y 138, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que sería sobre el cual debe valorar esta Sala según fue votado en Primer Debate. En este sentido, los consultantes, al transcribir el oficio DG-238-2020 del 21 de octubre de 2021, del Instituto Costarricense sobre Drogas (folio 2195 y siguientes), tienen la carga de la argumentación para explicar las dudas de constitucionalidad o convencionalidad que afecta al Proyecto de Ley así aprobado en Primer Debate, a su vez, no resulta una pretensión adecuada pretender remitir expresamente a los argumentos ahí señalados sin explicar los cambios sucedidos al proyecto, para que en su lugar lo haga la Sala Constitucional. Situación similar sucede con el informe del Ministerio de Seguridad Pública, que también se transcribe en la consulta facultativa incoada, pero que no consta, pese a hacerse una revisión exhaustiva de la copia certificada del expediente legislativo remitido a esta Sala. No obstante lo anterior, igualmente se atiende sin hacer prevención alguna, pues no modificaría en nada el resultado en la discusión que nos ocupa, por razones de economía procesal, así como la colaboración en la formación de las leyes, y en la seriedad y el grado de honorabilidad que debe prevalecer entre Poderes de la República, por ello se puede continuar resolviendo con lo transcrito por los legisladores. El informe del Ministerio de Seguridad Pública MSP-DM-1928-2020 fue recogido por el dictamen afirmativo de mayoría (folio 2417 del expediente legislativo) que indica que *“Lo consecuente es prohibir el cannabis para proteger la salud. Total oposición al cultivo de cannabis y cualquier actividad asociada. A favor del cultivo de cáñamo con condiciones específicas”*. De igual manera, el dictamen negativo de minoría (folio 2627 del expediente legislativo) detalla lo siguiente, respecto del informe del Ministerio de Seguridad Pública:

- **“Punto III. Sobre el cannabis para uso médico y terapéutico: De aprobarse el texto legislativo propuesto, este resultaría contrario a los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país y que taxativamente prohíben el cultivo y sus derivados. Entre los cuerpos legales vigentes se mencionan:**
 1. Constitución Política
 2. Convención única sobre estupefacientes de las naciones unidas del 30 de mayo de 1961, aprobada mediante ley N° 4544, enmendada mediante ley N° 5168.
 3. Convención de Viena sobre sustancias Psicotrópicas del 21 de febrero de 1971, aprobada mediante ley N° 4990
 4. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de estupefacientes y sustancias Psicotrópicas, aprobada mediante ley N°7198
 5. Ley General de Salud, N°5395
 6. Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, Drogas de uso NO autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, N°8204
- **Esta Cartera muestra TOTAL OPOSICIÓN al proyecto de legalización del cultivo de cannabis y demás actividades asociadas”.**

Es claro que los legisladores apoyan la oposición del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley, pero esas razones no pueden ser trasladados automáticamente al Proyecto de Ley aprobado en Primer Debate sin una concreción de argumentos de los consultantes. Si se considera que el proyecto tiene problemas en diferentes

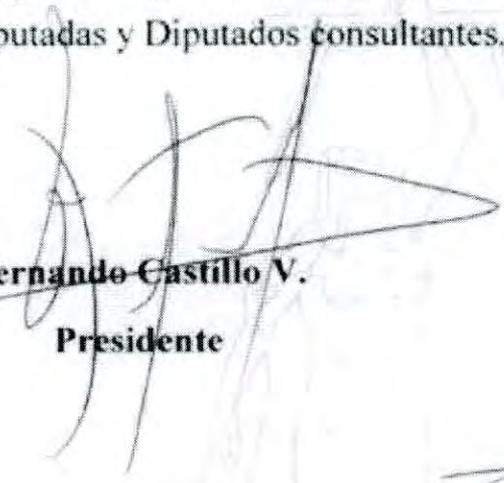
frentes jurídicos, entonces se reitera que debería indicarse concretamente cuáles son -con exactitud- los posibles roces de constitucionalidad y de convencionalidad (artículo 99, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). Es necesario que si se apoya en estos documentos, el libelo de la consulta requiere expresar, específicamente, cuáles son las objeciones concretas al Proyecto de Ley aprobado en Primer Debate, y sobre qué es lo que se pretende que la Sala evacue la duda de constitucionalidad o el conflicto con las Convenciones o Tratados ratificados por Costa Rica.

En razón de lo expuesto, tampoco se encuentran vicios de fondo que afecten el Proyecto de "*Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para uso Alimentario e Industrial*", expediente legislativo N° 21.388, el que no es inconstitucional ni inconvencional, según lo argumentado por los consultantes.

VI.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en Sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial N° 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la Sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

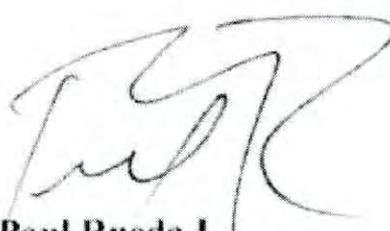
Por tanto:

Se evacua la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad formulada, en el sentido de que el Proyecto de *"Ley del Cannabis para Uso Medicinal y Terapéutico y del Cáñamo para uso Alimentario e Industrial"*, expediente legislativo N° 21.388, no contiene vicios sustanciales de procedimiento legislativo, ni de fondo por infracción a la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas del 30 de mayo de 1961 (Ley N° 4544 del 18 de marzo de 1970), del Protocolo de Modificación de la Convención Única sobre Estupefacientes 1961 (Ley N° 5168 del 8 de enero de 1973), la Convención de Viena sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) (Ley N° 4990 del 10 de junio de 1972), y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Ley N° 7198 del 25 de septiembre de 1990). La Magistrada Garro Vargas consigna nota. Notifíquese al Directorio de la Asamblea Legislativa y a las Diputadas y Diputados consultantes.-



Fernando Castillo V.

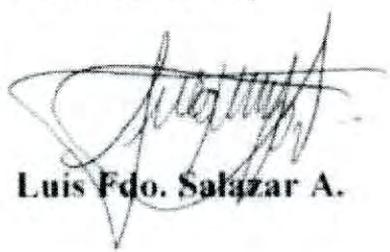
Presidente



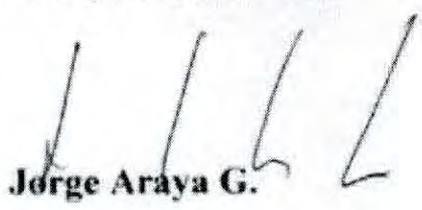
Paul Rueda L.



Nancy Hernández L.



Luis Fdo. Salazar A.



Jorge Araya G.



Anamari Garro V.

Alicia Salas T.

Exp: 21-021210-0007-CO

Res. n.º2021-027043

NOTA DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

De mi parte corresponde consignar una separada para perfilar de una forma más precisa mi postura. Concretamente, respecto del pasaje que a continuación cito:

“En este sentido, es necesario seguir el reciente precedente establecido la Sentencia N° 2021-11995 de las 16:31 horas del 26 de mayo de 2021, que señala que:

“... cada uno de los diputados tiene la obligación de imponerse, previamente, del texto del proyecto de ley que se analiza, discute y aprueba en el Pleno, y si de forma unánime aprobaron la moción de dispensar de lectura la moción N° 50, es porque tenían previo conocimiento de su contenido, de su motivación, y bajo tal conocimiento, posteriormente aprobaron la incorporación de la norma aquí impugnada”.

En relación con esa sentencia—la 2021-11995—, yo salvé mi voto al considerar que el trámite parlamentario del proyecto de “Adición de los artículos 36 bis, 36 ter, 36 quater, 44 ter y de los incisos g) y h) al artículo 53 y reforma de los artículos 44 bis y 63 de la Ley 7472, Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre de 1994” fue lesivo del principio de publicidad. Lo anterior, bajo el siguiente orden de consideraciones:

“CONSIDERACIONES PROPIAS

Frente a dichas reflexiones realizadas por la mayoría de la Sala, en lo personal me decanté por declarar una lesión al principio de publicidad en el trámite de aprobación de la norma bajo examen. Es preciso señalar, para estos efectos, que el hecho de que la moción aprobada guardara relación o conexidad con el proyecto de ley, no neutraliza la infracción del principio de publicidad y de transparencia que debe cumplirse en los procedimientos parlamentarios.

Asimismo, de la propia explicación realizada por la mayoría del Tribunal, es posible colegir que en el último momento de análisis de este proyecto de ley se aprobó la moción n.º50, que introdujo el texto bajo examen, norma que no contiene ningún equivalente en el último proyecto de ley publicitado en el Diario Oficial La Gaceta (https://www.imprentanacional.gov.ec/pub/2020/02/27/ALCA31_27_02_2020.pdf). Es decir, el proyecto que fue publicado no establecía ninguna norma de similar naturaleza a la que se aprobó en el Plenario, vía mociones (art. 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa), por lo que—aunque se observa el cumplimiento del principio de conexidad— ciertamente la moción se refiere a un aspecto totalmente novedoso en el texto del proyecto de ley.

Corresponde agregar que la infracción al principio de publicidad y de transparencia en el trámite de aprobación de esta norma fue tácitamente reconocido por los legisladores al promulgar una reforma posterior. Al respecto, cito lo manifestado por la mayoría de la Sala que, al examinar el trámite sucesivo, transcribió el análisis de las actas de la Asamblea Legislativa y que, en lo conducente, dicen lo siguiente:

"En la reciente reforma legislativa supra citada, los legisladores optaron por eliminar la sanción en cuestión y modificar la redacción de la norma, a los efectos de rectificar las interpretaciones y efectos dados. Así lo expresó el Diputado Villalta Florez-Estrada en la discusión del expediente legislativo N° 22.109, que dio origen a la reciente reforma mediante Ley N° 9918:

*"Esta moción lo que busca es una mejor redacción de este artículo 44 ter, yo he votado el texto sustitutivo que acabamos de aprobar, **me parece que afina la redacción, mejora la redacción de los artículos 44 bis y 44 ter que fueron adicionados a la ley de usura en una discusión que dimos en el último día en donde se dictaminó el proyecto que no formaban parte del texto original***

Que fueron adicionados no duda yo con muy buenas intenciones pero que han generado un efecto contraproducente, que ha perjudicado, por ejemplo, a asociaciones sociales, a asociaciones solidaristas, cooperativas que dan créditos a sus asociados y que han visto dificultada la posibilidad de dar créditos." (lo destacado no corresponde al original).

Lo anterior no hace sino evidenciar el hecho de que la moción bajo examen, si bien podría guardar conexidad con el proyecto de ley, implicó una modificación de mucha importancia que no tuvo ninguna publicidad de cara a todo el sector financiero y de consumidores, interesados en el trámite de aprobación de esta iniciativa parlamentaria. Dicha norma provocó tantas dificultades que incluso se están declarando inconstitucionales los efectos que generó durante su vigencia. Tales conflictos quizás se hubieran reducido o depurado si la disposición hubiera tenido una adecuada publicidad y una pausada aprobación.

Se hace preciso señalar que en otras ocasiones he afirmado que la publicidad en la aprobación de un proyecto de ley no se reduce al conocimiento que del mismo tengan los legisladores, sino que debe ser una garantía que se proyecta a la ciudadanía. También he manifestado que la flexibilidad propia de los procedimientos parlamentarios tiene como límites el respeto de otros principios que también garantizan esos procedimientos: a saber, los de publicidad, transparencia y participación. Concretamente en el voto salvado de la opinión consultiva n.º 2020-01383⁷ realicé las siguientes consideraciones:

"El principio de publicidad tiene como fin último hacer posible que todas las personas tanto legisladores como demás habitantes tengan acceso a las discusiones que se generan a lo interno del órgano parlamentario. Por eso se dice que el respeto a ese principio en el trámite de la aprobación de una ley es la premisa del funcionamiento mismo del procedimiento legislativo y de la concepción de la democracia. En la sentencia 2014-004182 se recogen las siguientes consideraciones:

“Los principios de publicidad y transparencia son consustanciales al Estado Constitucional de Derecho y, particularmente, rigen con mayor esplendor tratándose de los quehaceres legislativos, por cuanto, en el recinto legislativo concurren y comparecen los representantes de la Nación a tratar, deliberar y decidir los asuntos que, originariamente, le corresponden al pueblo y que son delegados por éste en los diputados por virtud del sufragio (doctrina de los artículos 105 y 106 de la Constitución Política). Por consiguiente, el pueblo que conforme al artículo 9° de la Constitución Política –después de su reforma parcial por virtud de la Ley 8364 de 1° de julio de 2003- ejerce el Gobierno de la República, tiene el derecho pleno e incontestable de imponerse de todos los asuntos que son discutidos y decididos en el parlamento y de las justificaciones o motivos de las decisiones tomadas, esta es una consecuencia inherente a una democracia mixta. Los asuntos propios de una democracia representativa y participativa deben ser tratados con absoluta publicidad y a plena luz, sin posibilidad ninguna de impedirle a la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva tener conocimiento y conciencia de lo que ahí se discute y delibera. La Asamblea Legislativa debe ser el poder del Estado más traslúcido de todos los que lo conforman, permitiendo que el pueblo, la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva puedan escrutar y fiscalizar, plena y efectivamente, sus deliberaciones y decisiones”. (Lo destacado no corresponde al original) (doctrina citada íntegramente en la opinión consultiva 2020-011122 de 16 de junio de 2020 y en otros votos, como por ejemplo, el 2019-018932).

Este Tribunal también ha dicho que es un principio esencial en la formación de las leyes, porque garantiza un amplio debate que facilita el contacto con la opinión pública en general y con quienes, por razón de sus actividades económicas o de otra índole, pudieran tener interés en conocer y hasta participar en la deliberación del asunto o, igualmente, escuchar a los órganos públicos involucrados. Además, ha señalado que la publicidad de los procedimientos parlamentarios resulta esencial en cuanto garantiza la transparencia y el carácter representativo de la comunidad nacional que ostenta la Asamblea Legislativa, pues la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes, según lo dispone el artículo 105 constitucional (sentencias 2018-003851 2019-015575 y 2019-025241, entre otras).”

En el sub lite, conforme a los elementos examinados, se tuvo por acreditado que el proyecto de ley de marras fue modificado en la última sesión parlamentaria, mediante una moción introducida en esa misma fecha y que fue dispensada de lectura por parte de los legisladores. Ello evidencia una falta de publicidad y transparencia hacia la ciudadanía interesada en el conocimiento del proyecto de ley, lo que se traduce en un vicio esencial en el procedimiento parlamentario. Cabe subrayar que la salvaguardia de los principios de publicidad y transparencia en el quehacer legislativo son garantías que deben cumplirse a lo largo de todas las etapas del procedimiento de aprobación normativa. No se trata únicamente de verificar que los legisladores tengan conocimiento de las mociones que están conociendo y votando, sino que esa publicidad debe traducirse en el conocimiento de todas las personas y autoridades interesadas en el trámite de un proyecto de ley en particular. Lo anterior no se cumplió en el caso

concreto justamente porque en una misma sesión se introdujo una moción, se le relevó de lectura de cara al público y se aprobó en primer debate. Esto con el agravante de que, como se constató, dicha norma no tenía ningún equivalente en el proyecto de ley que fue publicitado, de manera que no se trató de un cambio menor, sino uno de calado que ameritaba cumplir con la garantía de los principios supra mencionados.

V.- CONCLUSIÓN

Corolario de las consideraciones realizadas, salvo el voto respecto a la alegada infracción al principio de publicidad y declaro que hubo un vicio esencial en el procedimiento parlamentario.

Como se aprecia, en la resolución que se cita como fundamento para esta consulta de constitucionalidad, salvé mi voto por considerar que aquel trámite parlamentario fue lesivo del principio de publicidad.

Ahora bien, en el caso concreto, considero que no se presenta dicho vicio porque el espacio para presentar las mociones de reiteración fue dispuesto para los días **12 y 13 de octubre de 2021**, mientras que fueron sometidas a votación en las sesiones siguientes, concretamente, a partir del **14 de octubre de 2021**. De manera que la moción de dispensa de lectura no afectó la publicidad del trámite. Lo anterior, no solo de cara a los propios legisladores, sino también a la ciudadanía en general.


Anamari Garro V.

Magistrada



236538480

RECIBIDO
 Día: 7-1-22
 Hora: 10:41 AM
CORRESPONDENCIA PRESIDENCIA

rjimenezc

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

SAN JOSÉ , a las 9:00 hrs del 07 ENE. 2022 Sector: 80 *Margarita Matarrita R.*

Notificando: PRESIDENTA DEL DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBL

Provincia: SAN JOSE,

S.D/7ENE'22/AM11:33:52

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

Dirección: Al Directorio de la Asamblea Legislativa.

Horario: Dentro de Jornada Laboral.

Notifiqué mediante cédula, la resolución de las once horas con cincuenta y cinco minutos del seis de Enero de 2022 del SALA CONSTITUCIONAL

Expediente: 21-021210-0007-CO Forma de Notificación: LUGAR SEÑALADO

Copias: NO

Entregado a:

Partes del proceso: ERICK RODRIGUEZ STELLER, FLORIA MARIA SEGRED A SAGOT, GIOVANNI ALBERTO GOMEZ OBANDO, HARLLAN FABRICIO HOEPELMAN PAEZ, IGNACIO ALBERTO ALPIZAR CASTRO, MARULIN AZOFEIFA TREJOS, MILEIDY ALVARADO ARIAS, OTTO ROBERTO VARGAS VIQUEZ, PRESIDENTA DEL DIRECTORIO LEG

Se hace saber:

RESOLUCIÓN:

Rommel Jarquín M.
 ccd: 109000009



Margarita Matarrita R.

EXPEDIENTE: 21-021210-0007-CO

PROCESO: CONSULTA LEGISLATIVA

CONSULTANTE: ERICK RODRIGUEZ STELLER y otros (as)

S.D/7ENE'22/AM11:34:50

USO OFICIAL

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas cincuenta y cinco minutos del seis de enero de dos mil veintidós.

Visto que la exmagistrada Alicia Salas Torres no ha podido firmar la sentencia número 2021-027043 de las doce horas con cuarenta y cinco minutos del treinta de noviembre de dos mil veintiuno, por cuanto se encuentra fuera del país, notifíquese el pronunciamiento citado sin su firma, con el fin de no dilatar más la tramitación del presente asunto. Lo anterior, sin perjuicio de que se recolecte la firma de la exmagistrada Salas Torres, una vez que esta regrese al país.



VA27XJV8MVW61

FERNANDO CASTILLO VÍQUEZ - PRESIDENTE/A



EXPEDIENTE N° 21-021210-0007-CO