

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA PARCIAL DEL ARTÍCULO 173 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

EXPEDIENTE N°25.276

YONDER SALAS DURÁN

DIPUTADO

2025

PROYECTO DE LEY

**REFORMA PARCIAL DEL ARTÍCULO 173 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

Expediente N°25.276

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto de reforma busca facultar la interposición de recursos administrativos voluntarios ante los Concejos Municipales, sin que ello constituya un requisito previo para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de controversias. Esta medida se propone en cumplimiento de principios constitucionales esenciales de:

1. Tutela judicial efectiva y acceso a la justicia, consagrados en el artículo 49 de la Constitución Política, base de la jurisdicción contencioso-administrativa como vía directa y eficaz para el control de legalidad de los actos administrativos¹.
2. Profesionalización administrativa y fortalecimiento de la autonomía municipal: en la sentencia 2025-018696, la Sala Constitucional reconoció que la autonomía de los gobiernos locales es de “grado dos”, lo que les permite administrar sus competentes sin desnaturalizar su esencia, siempre dentro del marco del Estado, y sostuvo que la legislación general puede aplicarse a las municipalidades sin vulnerar ese principio²
3. Derecho constitucional de petición: el derecho a interponer recursos, como el administrativo, tiene su fundamento en el artículo 27 de la Constitución, que garantiza el derecho fundamental a exponer un asunto ante autoridad y obtener una respuesta, lo cual legitima facultades de revisión sin agotar instancias previas innecesarias³.

¹ Proyecto Estado de la Nación, Informe Estado de la Justicia 2020. Obtenido de <https://repositorio.conare.ac.cr/server/api/core/bitstreams/acaed1aa-b0f9-4858-982e-3832493db265/content>

² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2025). Voto N.º 018696-25.

³ Centro de Investigación Jurídica en Línea (CIJUL) 2009. Jurisprudencia Art. 27 Constitucional.

El acceso pleno y directo a la tutela judicial efectiva es una garantía constitucional que se erige sobre el artículo 49, dotando a la jurisdicción contencioso-administrativa de un carácter directo y preferente para el control de la legalidad en los actos de los gobiernos locales⁴

La presente iniciativa propende por un esquema que prioriza la eficiencia, protección del administrado y respeto a la autonomía municipal. La Sala Constitucional, en la reciente sentencia 2025-018696, reafirmó que el carácter de grado dos de la autonomía municipal permite la aplicación de normativa general sin menoscabo de su esfera, siempre que no se vacíe de contenido su potestad esencial.

Asimismo, el recurso administrativo tiene su base constitucional en el artículo 27, que reconoció al ciudadano el derecho de solicitar de la administración la revisión de actos, con garantía de respuesta, consolidando así su rol como instancia de autotutela institucional sin que ello signifique obligatoriedad previa para acudir al juez contencioso-administrativo.

La Constitución Política constituye la norma suprema del Estado costarricense. En ella se legitiman todas las demás fuentes jurídicas, se fijan principios y valores básicos de convivencia y se delimitan las competencias de los poderes públicos. Además, asegura la tutela de los derechos fundamentales, define los deberes de las personas y establece los mecanismos de control del poder estatal⁵.

Entre las funciones de la Constitución destacan la legitimadora, que confiere validez al ordenamiento jurídico; la organizativa, que regula las relaciones entre poderes; la normativa, como fuente superior de derecho; la garantista, que protege los derechos humanos; y la transformadora, que le permite adaptarse a los cambios sociales mediante procedimientos democráticos de reforma.

El poder constituyente se manifiesta en dos dimensiones. El originario, que crea la Constitución de manera libre y fundacional, y el derivado, que opera cuando existe ya un texto constitucional, pero se requieren ajustes conforme a los procedimientos previstos en la propia Carta Magna. Este último es el que ejerce la Asamblea Legislativa al plantear reformas constitucionales. Tales reformas deben realizarse mediante mecanismos rígidos y agravados, precisamente para resguardar la estabilidad y supremacía de la Constitución.

⁴ Proyecto Estado de la Nación, Informe Estado de la Justicia 2020. Obtenido de <https://repositorio.conare.ac.cr/server/api/core/bitstreams/acaed1aa-b0f9-4858-982e-3832493db265/content>

⁵ Ferrajoli, L. (2001). Derecho y razón: Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta.

La Sala Constitucional ha señalado que la Constitución es un instrumento “vivo y mutable, como la sociedad misma y sus valores”, y que el procedimiento de reforma existe para adecuarla a las necesidades cambiantes del pueblo⁶. Así, una reforma constitucional se justifica cuando ocurre un desfase entre los valores sociales y los recogidos en el texto, o cuando surgen nuevas circunstancias que demanden regulación⁷.

En este contexto, el artículo 173 de la Constitución establece un régimen de jerarquía impropia de carácter bifásico, al disponer que los acuerdos municipales pueden ser objetados administrativamente y, posteriormente, impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Actualmente, la norma exige el agotamiento de la vía administrativa como requisito previo para acudir a sede judicial, lo que genera obstáculos procesales que, en la práctica, afectan el derecho a la tutela judicial efectiva.

El modelo vigente obliga a los interesados a interponer recursos administrativos ante el Concejo Municipal cuando el alcalde objeta un acuerdo, o bien cuando cualquier persona legitimada lo impugna. Solo una vez agotada esta fase es posible acudir al juez contencioso. Este diseño, aunque pensado para garantizar control interno de legalidad, produce dilaciones innecesarias en casos donde el conflicto debe resolverse judicialmente⁸.

La doctrina comparada ha cuestionado este tipo de rigidez. En España, por ejemplo, los actos locales pueden ser recurridos directamente ante la jurisdicción contenciosa sin necesidad de agotar la vía administrativa en todos los supuestos⁹. En Colombia y México se reconoce también el derecho a un acceso más expedito al control judicial de la actividad administrativa^{10, 11}.

En Costa Rica, la Sala Constitucional ha reiterado que el debido proceso y el derecho de defensa son pilares esenciales de todo procedimiento administrativo y judicial¹². Por ello, el agotamiento obligatorio de la vía administrativa no debe convertirse en un obstáculo desproporcionado frente al derecho de los ciudadanos a acudir directamente a un juez cuando así lo consideren necesario.

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1991). Voto N.º 720-91, 16 de abril de 1991

⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2000). Voto N.º 2000-02754, 4 de abril de 2000.

⁸ Código Municipal, Ley N.º 7794, 30 de abril de 1998.

⁹ Ley 29/1998, de 13 de julio. Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Boletín Oficial del Estado de España, N.º 167.

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia C-713/08. Bogotá: Corte Constitucional

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). Tesis aislada 1a. CCXVI/2017. Ciudad de México

¹² Sala Constitucional, Voto N.º 2006-01378, 2006

La reforma que aquí se plantea busca, precisamente, adecuar el artículo 173 para establecer que el recurso administrativo contra acuerdos municipales será de carácter facultativo, de modo que el interesado pueda elegir entre agotar la vía administrativa o acudir de manera directa a la jurisdicción contencioso-administrativa. Con ello se garantiza mayor celeridad, se respeta la autonomía municipal y se fortalece la tutela judicial efectiva, en concordancia con el artículo 41 constitucional y con los estándares internacionales de protección de derechos humanos¹³.

Esta reforma se fundamenta en tres razones principales:

1. Eficiencia y celeridad: evita trámites innecesarios que retrasan el acceso a la justicia.
2. Tutela judicial efectiva: garantiza que el ciudadano pueda acudir directamente al juez sin obstáculos excesivos.
3. Armonización con el derecho comparado e internacional: alinea la normativa costarricense con estándares que privilegian el acceso expedito a la justicia administrativa.

Por tanto, la modificación propuesta no debilita la autonomía municipal, sino que viene a fortalecer el Estado de Derecho y la seguridad jurídica al permitir un control judicial accesible a la actividad de los gobiernos locales.

Conviene destacar que el carácter facultativo del recurso administrativo no elimina el control interno, sino que lo flexibiliza y lo hace más proporcional.

¹³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**REFORMA PARCIAL DEL ARTÍCULO 173 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

ARTÍCULO ÚNICO. - Reformase el artículo 173 de la Constitución Política, para que en adelante se lea así:

Artículo 173.- Contra los acuerdos del Concejo Municipal podrán interponer recurso administrativo las personas legitimadas, incluida la objeción del alcalde municipal o la impugnación de cualquier interesado, dentro del plazo y conforme al procedimiento que establezca la ley.

La interposición de dicho recurso será de carácter facultativo y no constituirá requisito para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual podrá ser ejercida directamente por el interesado.

La ley regulará el procedimiento correspondiente conforme a los principios de legalidad, debido proceso, tutela judicial efectiva y respeto a la autonomía municipal.

Rige a partir de su publicación.

YONDER SALAS DURÁN

DIPUTADO

2025

