

14:30 / 11 / 05 / 2012

Expediente No. 09-010478-0007-CO

Res. No. 2011-005966

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** San José, a las catorce horas treinta minutos del once de mayo de dos mil once.-

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por **LUIS IGNACIO CAMPOS CANTERO**, portador de la cédula de identidad No. 1-697-795, en su condición de **PRESIDENTE EJECUTIVO** y **REPRESENTANTE LEGAL DE BOLCOMER BOLSA DE COMERCIO S.A.**, contra el transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732 de 17 de diciembre de 1997, publicada en La Gaceta No. 18 de 27 de enero de 1998 y el Reglamento para las Bolsas de Comercio, emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y publicado en La Gaceta No. 188 de 22 de octubre de 2006. Intervienen también en la acción, **LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, **LA SUPERINTENDENCIA GENERAL DE VALORES** y **EL PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN AGROBURSÁTIL PUESTO DE BOLSA DE COMERCIO S.A.**, como **COADYUVANTE ACTIVO**.

#### **RESULTANDO:**

1.- Por memorial presentado en la Secretaría de la Sala a las 09:10 hrs. de 15 de julio de 2009 (visible a folios 1-10), el accionante solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732 de 17 de diciembre de 1997, publicada en La Gaceta No. 18 de 27 de enero de 1998 y del Reglamento para las Bolsas de Comercio del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, publicado en La Gaceta No. 188 de 22 de octubre de 2006. En primer término, el accionante se refirió, en términos generales, al transitorio impugnado, el cual indica que las bolsas de productos estarán sujetas a la regulación y supervisión de la Superintendencia, con base en las normas y principios conferidos en la ley que les sean racionalmente aplicables y mientras no se dicte una legislación especial que las regule, para lo cual, la Superintendencia dictará una reglamentación especial. Adujo que en esa norma no está claro a cuáles bolsas se refiere. Indicó que

el Código de Comercio se ocupó de las bolsas de comercio, que incluían las de valores. Explicó que, según el mismo CONASSIF –considerando VII del Reglamento para Bolsas de Comercio-, bolsas de comercio, en sentido estricto, son las que comercian cualquier tipo de bienes, diferentes de los valores. Sin embargo, alegó que el transitorio IX no se refiere a bolsas de comercio, sino sólo a bolsas de productos, siendo que productos no es sinónimo de cualquier tipo de bien diferente de los valores, sino sólo los resultantes de la actividad humana, incluyendo la mera recolección. En consecuencia, argumentó que resulta claro que se faculta la regulación y la supervisión de las bolsas de productos. Señaló que esta materia se ocupa de limitar la libertad de comercio y por esto, como tal, se le debe dar una interpretación restrictiva. Afirmó que, a título de normar, no pueden inventarse autorizaciones y aprobaciones, a título de supervisar no puede sancionarse. Adujo que se permite regular y supervisar a las bolsas, no a otros sujetos. Por eso, aseguró que no pueden regularse los puestos de bolsa ni los agentes de bolsa. Acusó que, en ningún momento, se hace extensiva a las bolsas de productos, la Ley Reguladora del Mercado de Valores. Argumentó que, simplemente, se faculta a la SUGEVAL a dictar la normativa que regulará a las bolsas en cuestión, con base en las normas y principios conferidos en la ley, que les sean racionalmente aplicables. Indicó que la ley no dictó el régimen legal de las bolsas de productos, simplemente encargó dictarlo a la SUGEVAL, con la limitación que debía inspirarse en la misma Ley Reguladora del Mercado de Valores. Refirió que, más bien, el transitorio sacó a las bolsas de productos del Código de Comercio, respecto de lo cual no se hace salvedad alguna. Mencionó que se trata de una normativa transitoria, porque así se denomina, expresamente, y porque la normativa de SUGEVAL regirá sólo mientras no se dicte una legislación especial. De otra parte, indicó que debe de tomarse en cuenta que las bolsas de comercio están reguladas en los artículos 398 y siguientes del Código de Comercio. Con respecto a las denominadas bolsas de comercio, argumentó que las actividades a realizar en éstas no son, únicamente, las indicadas por la ley, pues su fuente principal son los estatutos o pactos constitutivos. Esas actividades incluyen toda clase de

contratos de comercio. Explicó que el legislador agregó un elemento vital en el mercado de las bolsas de comercio, que consiste en que la realización de esos contratos de comercio debe ser libre, de manera que toda interpretación que se realice de los productos o servicios que una bolsa de comercio ofrece, debe respetar la libertad exigida por el primer párrafo del artículo 402. En otros términos, según su criterio, esa interpretación debe ser amplia y protectora de ese elemento. En ese sentido, sostuvo que toda interpretación, labor de fiscalización y regulación, que impida la vivencia plena de esa libertad tiene vicios de ilegalidad e inconstitucionalidad. Refirió que los únicos negocios, actividades o productos que no se pueden ofrecer o negociar en una bolsa de comercio en Costa Rica, son aquellos que estén prohibidos por las leyes o estén reservados a las bolsas de valores. Indicó que pueden existir bolsas de comercio especializadas en cada uno de los rubros que se describen en los incisos a) hasta el d), o bien, desarrollar negocios con todos esos objetos. Apuntó que la plataforma jurídica creada para implementar ese producto, está contenida por contratos a través de los cuales se vende con la posibilidad de recomprar ese bien inmueble. Manifestó, que esa es la forma en la cual cobra vida la cláusula abierta que determina el artículo 402 del Código de Comercio. Señaló que el legislador permitió la posibilidad de crear otro mercado por medio de las bolsas de comercio que, sin interferir con las bolsas de valores, pudiera nacer, crecer y desarrollarse. De ahí que, ese elemento de apertura, al admitir toda clase de contratos de comercio y la libertad a la que obliga que sean realizados, debe ser respetado por toda instancia jurisdiccional. En cuanto a la inconstitucionalidad del transitorio IX, indicó que la potestad de legislar, según el numeral 121, inciso 1º) constitucional, corresponde a la Asamblea Legislativa, siendo que la misma, según el artículo 9º de ese mismo cuerpo normativo, es indelegable. Por tal motivo, argumentó que de lo anterior se deriva el elemental principio que la regulación de las libertades constitucionales debe realizarse, primariamente, por ley, dejándose al reglamento, únicamente, la materia complementaria. Manifestó, que con el transitorio citado se deja en manos de SUGEVAL-CONASSIF, una verdadera potestad discrecional para definir el régimen

total de estas bolsas, sea, de su libertad de comercio. Acusó que el transitorio bajo estudio no dicta una regulación legal para las bolsas de productos, actividad mercantil protegida por la libertad de comercio reconocida en el artículo 46 de la Constitución Política. Refirió que la imposición de criterios no suple la reserva de ley que debe atenderse y violenta la interdicción de la delegación de la función legislativa. En consecuencia, manifestó que se lesionan los artículos 9, 28 y 46 de la Constitución Política, porque hay una abierta delegación; es decir, no se dejó a la ley la limitación de la libertad. Argumentó que una remisión como "semáforo en verde" al régimen del mercado de valores es absurda, pues se trata de operaciones comerciales diferentes, de situaciones apenas con una mínima semejanza -la existencia de bolsas, puestos y agentes que facilitan operaciones-. Refirió que la Ley No. 7732 regula no sólo las bolsas de valores, pues se ocupa de todo el mercado de valores, el que involucra numerosos actores, sea, "(...) *bolsas de valores, puestos de bolsa, agentes de bolsa, sociedades administrativas de fondos de inversión, sociedades calificadoras de riesgos y numerosas transacciones de diversos mercados (mercados primarios y secundarios, operaciones con valores, fondos de inversión). Comprende la autorización de los operadores, la regulación de éstos y de sus actividades, la vigilancia y la sanción (...)*". En consecuencia, sostuvo que se trata de una normativa dictada para un campo de actividad esencialmente diferente del que desarrollan las bolsas de productos. Aseguró que no son lo mismo las operaciones bursátiles que las operaciones con productos. Aunque ambas bolsas son mercados, las características, volumen y trascendencia de los mismos son radicalmente diferentes, especialmente en Costa Rica. Señaló que el régimen de un mercado de valores requiere una mayor intervención pública, pues se negocia con derechos riesgosos, con ahorro público, con dinero de los diferentes sectores de la economía, sea que éstos participen como oferentes o como demandantes; en tanto que en las bolsas de productos se negocian productos tangibles, ciertos y determinados. Agregó que una cosa es la intermediación mercantil común y otra es la intermediación financiera en el sentido en que se plantea en los mercados de valores como uno de los

medios de realización de los negocios. Las diferencias entre la bolsa de valores y la bolsa de productos son los objetos de negociación. En ese sentido, alegó que en la primera se inscriben empresas para que se negocien sus acciones, mientras que en la segunda se inscriben productos para negociar. Indicó que la ventaja que ofrece una bolsa de productos es la transparencia y los menores precios, debido a que el comprador se relaciona directamente con el vendedor sin intermediarios. Acá, los contratos pueden ser de entrega inmediata o diferida. Añadió que una bolsa de productos es *"(...) un mercado, donde mediante el libre juego de la oferta y la demanda, utilizando el proceso de subasta a viva voz, los productos se negocian por descripción, sin la presencia física de los mismos. Todo ello en un marco de transparencia que permite poner en igualdad de oportunidades a todos los participantes del mercado, garantizándose la transparencia, la calidad y la liquidación del producto negociado en bolsa (...)"*. Adujo que si aún la diferencia no estuviera clara, se violentaría, en todo caso, el principio límite de la discrecionalidad legislativa, referido a que la normativa transitoria debe ser tal y no un mero pretexto para esquivar la vigencia de los principios elementales más relevantes, como el de la necesaria regulación legal básica de las libertades fundamentales. Acusó que el transitorio impugnado, ni siquiera, tiene plazo y ya han pasado casi doce años, sin que, al menos, exista un proyecto de ley en trámite sobre la materia. Afirmó que es una clara utilización espuria del instituto de la legislación transitoria. Argumentó que las atribuciones que le confiere la Constitución a la Asamblea Legislativa implican hacer uso de discrecionalidad. Indicó, que ese principio constitucional de discrecionalidad está sujeto a límites como el de razonabilidad, el de no utilizar la interpretación para reformar y el de no hacer uso de la legislación transitoria para disponer soluciones permanentes, mucho menos para esquivar el principio de reserva de ley en la configuración de las libertades. Acusó que el transitorio en cuestión es un abuso mayúsculo del Poder Legislativo, ya que no existe relación alguna entre éste y la Ley No. 7732. Argumentó que el abuso del instrumento de la legislación transitoria es tal que, en realidad, el transitorio implica la denegatoria del Título IV del

Código de Comercio relativo a las bolsas de comercio, pues ya las bolsas de valores habían sido expulsadas de éste. Señaló que es, por supuesto, una derogatoria implícita, derivada de que la regulación total se delega en la SUGEVAL-CONASSIF, la que debe actuar con inspiración, únicamente, en las normas y principios de la Ley Reguladora del Mercado de Valores. En lo tocante al Reglamento, refirió que, dado que el mismo se emite con base en el transitorio en mención -que es meridianamente inconstitucional, al disponer una delegación ilícita-, deviene, igualmente, en inconstitucional. Adujo que constituye una regulación limitante de un derecho constitucional dispuesta ex novo, pues la Ley Reguladora del Mercado de Valores se refiere a otro tipo de actividad. Añadió que con el transitorio IX las bolsas de productos quedaron sin regulación legal alguna y, precisamente, lo que se hace es facultar a la SUGEVAL-CONASSIF para dictarla, discrecionalmente, pues la remisión a las normas y principios de la Ley Reguladora del Mercado de Valores es inocua respecto de las bolsas de productos, que son otra cosa, comparadas con las bolsas y el mercado de valores. Aseguró que es el fruto espurio de una violación al artículo 9° de la Constitución Política. Además, indicó que se lesiona el artículo 140, incisos 3° y 18), de ese mismo cuerpo normativo, por cuanto, no se trata de un reglamento técnico que, eventualmente, podría encargarse a órganos especiales. Mencionó que una reglamentación así jamás podría encargarse a un órgano administrativo cualquiera, a menos que se sostenga, a contrapelo del texto nítido y contundente constitucional, que las reglamentaciones, cualesquiera, pueden encargarse a cualquiera. Reiteró que no es que el transitorio IX dispuso la aplicación de la Ley Reguladora del Mercado de Valores a las bolsas de productos. Indicó que ese artículo lo que dispuso es la regulación de las mismas por un reglamento de la SUGEVAL (a aprobar por el CONASSIF), con base en las normas y principios de la Ley Reguladora del Mercado de Valores conducentes. Argumentó que la escogencia de tales normas y principios por parte de la SUGEVAL resulta totalmente discrecional y, por ende, se convierte, prácticamente, en un "cheque en blanco". De otra parte, en cuanto al régimen sancionatorio, adujo que el Reglamento en cuestión lo que hace es

una remisión a la Ley No. 7732, la cual, únicamente, contempla faltas acordes con la naturaleza de la materia que regula. De este modo, acusó que las bolsas de productos podrán ser sancionadas, sin respeto del principio de tipicidad de los ilícitos, consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política. Además, argumentó que, a título de regulación, la Superintendencia se autoatribuye la potestad de sanción que no quedó contemplada, expresamente, en el transitorio IX. Alegó que en el caso de las bolsas de productos y fuera de lo que prescribe el Código de Comercio, no hay regulación alguna a nivel de ley. Mencionó que lo que existe es, simplemente, una delegación en favor de un órgano cualquiera para que dicte la regulación primaria, sin siquiera ofrecer un parámetro razonable, pues no es la Ley Reguladora del Mercado de Valores, dictada para otro tipo de actividad, sustancialmente diferente, la que debe aplicarse. Bajo dicha inteligencia, afirmó que es nula la delegación y reglamentación emitida con fundamento en esa delegación. Finalmente y, a efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover la presente acción de inconstitucionalidad, señaló que lo ampara el numeral 75, párrafo 1º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en virtud que en el recurso de amparo No. 09-010464-0007-CO se invocó la inconstitucionalidad de las normas citadas. Solicitó que se declare con lugar la acción planteada.

2.- Por resolución de la Presidencia de la Sala de las 15:27 hrs. de 30 de julio de 2009 (visible a folios 63-65), se le dio curso a la presente acción de inconstitucionalidad.

3.- Ana Lorena Brenes Esquivel, en su condición de Procuradora General de la República, mediante libelo presentado en la Secretaría de la Sala a las 15:32 hrs. de 17 de agosto de 2009 (visible a folios 78-95), rindió el informe de ley. Indicó que, técnicamente, la norma impugnada no es transitoria. En ese sentido, refirió que el derecho transitorio es una técnica jurídica que busca dar respuesta a los problemas de aplicación de las normas en el tiempo, los cuales se producen a raíz de la derogatoria y la vigencia de otra. De ahí que, se hace necesario adaptar las situaciones prevalecientes a la nueva realidad que crea la ley recién promulgada. Señaló que, sobre este tema en particular, en el Dictamen No. C-060-99 de

24 de marzo de 2009, se indicó lo siguiente: "(...) *Las disposiciones transitorias forman parte del Derecho Intertemporal en cuanto tienden a solucionar conflictos de leyes. Ante los problemas de transitoriedad que la ley nueva produce, el legislador establece un régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas pendientes. En ese sentido, la función de las llamadas disposiciones transitorias es la de regular en forma temporal determinadas situaciones, con el fin de ajustar o acomodar la normativa nueva o la de dar un tratamiento distinto y temporal, de carácter excepcional, a ciertas situaciones. Hechos que no se pretende comprender dentro de esas nuevas regulaciones generales. Interesa resaltar que en la base de la norma transitoria se encuentra esa necesidad de responder a problemas planteados por la entrada en vigencia de la nueva ley; esa es su esencia. Se ha dicho que el contenido de las disposiciones transitorias consiste en: a) Las reglas que regulan el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previas a la ley, bien declarando la aplicación de la nueva, bien declarando la pervivencia de la ley antigua, bien estableciendo un régimen transitorio distinto del establecido en ambas leyes. b) Los preceptos que regulan en forma provisional situaciones jurídicas nuevas cuando su finalidad sea la de facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva (...)* En el mismo sentido, Luis Díez-Picazo expresa: *En efecto, una disposición transitoria puede solucionar el conflicto de leyes estableciendo cuál de las dos –la antigua o la nueva ley– es la llamada a regular cada tipo de situación jurídica. Así, por ejemplo, puede ordenarse que las situaciones nacidas al amparo de la ley antigua continúen rigiéndose en todo caso por ella. Esta clase de disposiciones transitorias contiene normas de conflictos en sentido estricto; es decir, no regulan directamente situación alguna, sino que a través de un punto de conexión determinan cuál de las leyes en conflicto es la aplicable. Junto a esta posibilidad, cabe asimismo que el legislador dicte otra clase de disposiciones transitorias, en virtud de las cuales se da una regulación específica -diferente, por tanto, de las recogidas en la ley antigua y en la ley nueva-, a las situaciones pendientes al momento del cambio legislativo, o a las situaciones que se produzcan en tanto entra plenamente en vigor la nueva ley en los casos de*

*eficacia diferida. Este segundo tipo de disposiciones transitorias no contiene ya normas de conflicto en sentido técnico, sino por emplear de nuevo la terminología del Derecho Internacional Privado, normas materiales, que imputan directamente a un supuesto de hecho una consecuencia jurídica. Lo que hace a estas disposiciones poseer naturaleza intertemporal no es ya su estructura, sino que su supuesto de hecho contempla precisamente un problema de conflicto de leyes. De ahí, que se trate de normas con vigencia temporal limitada o leyes ad tempus, pues por definición se refieren a un número de posibles situaciones no indefinido; y de ahí también, que al contener normas materiales, puedan suscitar a su vez nuevos conflictos temporales con otras leyes' L. DIEZ-PICAZO: La derogación de las leyes, Civitas, Madrid, 1990, pp. 193- 194 (...)*". Argumentó que en el asunto bajo estudio no estamos en el supuesto indicado, tal y como se advirtió desde el año 2005. Indicó que, ciertamente, en el Dictamen No. C-124-2005 de 06 de abril de 2005, se señaló que existían serias dudas sobre si el transitorio IX en cuestión es o no una norma transitoria, cuyo objetivo fuera adaptar la situación existente a la nueva realidad creada por la entrada en vigencia de la Ley No. 7732. Así, apuntó que en dicha ocasión esa Procuraduría señaló, de modo expreso, lo siguiente: "(...) por la elemental razón de que las potestades de regulación y supervisión que se le otorgan a la Superintendencia sobre las bolsas de productos quedan sujetas a un hecho futuro e incierto: que se dicte una legislación especial que las regule. Así las cosas, se puede afirmar que bajo el ropaje de una norma transitoria se esconde una norma de naturaleza permanente, pues es claro que la vigencia de una norma siempre estará condicionada a que en una ley posterior no se le derogue expresa o tácitamente, hecho que se daría cuando el legislador promulga la legislación especial donde se regula las bolsas de productos (...)". No obstante, afirmó que esa deficiente técnica legislativa no hace que la norma como tal devenga en inconstitucional. Argumentó que tal patología jurídica solo ocurriría cuando se vulneraran los principios de seguridad jurídica, razonabilidad y proporcionalidad; situación que, en todo caso, no se configura en el presente asunto. De otra parte, manifestó que la libertad de

comercio -a la cual hace alusión el accionante-, no es absoluta, tal y como lo ha indicado la Sala Constitucional, siendo que, por razones de orden público, moral o de terceros, se le puede fijar limitaciones concretas a su ejercicio. En ese sentido, adujo que son, precisamente, razones de orden público, las que justifican que el Estado ostente potestades de imperio para someter a esta libertad (Voto No. 5748-01 de la Sala Constitucional). Asimismo, alegó que las leyes que restrinjan la libertad de comercio deben ser razonables y proporcionales; es decir, que debe haber proporcionalidad entre el perjuicio que la medida restrictiva genera en el titular de la libertad y el beneficio que se obtiene con ésta (Voto No. 4764-99 de la Sala Constitucional). Refirió que esas razones de orden público, han llevado al legislador, mediante el transitorio IX de la Ley No. 7732, a otorgarle a la SUGEVAL una competencia en materia de regulación y supervisión sobre las bolsas de productos. Indicó que sobre esas importantes potestades de regulación y supervisión, en el Dictamen No. C-384-2003 de 9 de diciembre del 2003, se expresó lo siguiente: "(...) a) *La función de regulación y supervisión. La actividad financiera se encuentra sometida a una intensa ordenación administrativa, fundada sobre todo en la necesidad de proteger al inversionista y en mantener la solvencia, estabilidad y liquidez del sistema financiero nacional. El objeto de esa actividad es permitir al mercado la asignación del ahorro del público a las necesidades de financiación. En efecto, la actividad financiera es 'la actividad profesional de mediación en la asignación del ahorro a la inversión' (F. ZUNZUNEGUI: Derecho Del Mercado Financiero, Marcial Pons, 2000, p. 174), ya sea en forma directa a través del mercado de valores, sea en forma indirecta mediante el crédito. (...) Dada la importancia del sistema financiero para la estabilidad económica de un país, se somete a las entidades financieras a un especial régimen de supervisión administrativa, más intenso que el que soporta la mayoría de los sectores económicos. Se debe supervisar la solvencia, la actuación y el cumplimiento de la normativa de las entidades reguladas y fiscalizadas. Lo que se justifica porque la actividad financiera implica intermediación y por ende, captación, directa o indirecta, de recursos financieros del público. Un*

*público que muchas veces carece de información o de conocimientos para apreciar y evaluar el desempeño de esas entidades, a fin de determinar si la colocación que hace de sus ahorros es la más beneficiosa y conocer el estado financiero de la empresa (...)*". En consecuencia, afirmó que la normativa no vulnera la libertad de comercio por las siguientes razones: 1) porque la limitación a esta libertad fundamental tiene origen en una ley formal; 2) porque la limitación está sustentada en una razón de orden público y 3) porque la normativa de regulación y supervisión de la Superintendencia que se encuentra en la Ley Reguladora del Mercado de Valores se les aplica a las bolsas de productos, en lo que les sean racionalmente aplicables. De otra parte, aseveró que, tampoco, se vulnera el principio de reserva de ley. Apuntó que en nuestra Constitución Política no encontramos una norma expresa que establezca, en todos los casos, que la organización de las libertades públicas corresponde al legislador ordinario. Indicó que, a lo sumo, en el artículo 28 de la Carta Fundamental, que estatuye el principio de libertad –todo lo que no está prohibido está permitido–, se señala que las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público o que no perjudiquen a terceros, están fuera del alcance de la Ley. Señaló que, de conformidad con esta norma, el legislador tiene una competencia limitada a la hora de regular las libertades públicas. Refirió, que, en primer término, no se pueden prohibir aquellas acciones de los sujetos privados que no dañen la moral o el orden público o que no perjudiquen a terceros. Asimismo, manifestó que para que las restricciones a la libertad sean lícitas, deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Afirmó que la normativa en cuestión se ajusta al principio de reserva de ley, dado que la regulación y supervisión que puede ejercer la Superintendencia es aquella que tiene como base "*(...) las normas y principios conferidos en esta ley [se refiere a la Ley reguladora del mercado de valores] que les sean racionalmente aplicables y mientras no se dicte una legislación especial que las regule (...)*". Desde esta perspectiva, argumentó que las autoridades administrativas deben, necesariamente, ceñirse, de manera estricta, a las normas y principios legales cuando ejercen las potestades públicas de regulación y supervisión

que se les conceden. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, indicó que a dichas autoridades no se les está autorizando a que actúen al margen de la ley, innovando el ordenamiento jurídico y con ello limitando, por vía reglamentaria, derechos fundamentales. Adujo que, por el contrario, la normativa cuestionada obliga a las autoridades administrativas a actuar dentro de cauces muy precisos, sea, las normas y principio legales que contiene la Ley No. 7732, en el tanto y cuanto resulten, razonablemente, compatibles con la naturaleza de las bolsas de productos. Ergo, a diferencia de lo que afirma el accionante, aseveró que la ley mencionada sí dictó el régimen legal de las bolsas de productos en cuanto a la regulación y supervisión. Añadió que, mucho menos, se está violando el principio de indelegabilidad que establece los numerales 9º y 121 de la Carta Fundamental, por la sencilla razón que, en el presente caso, la Asamblea Legislativa no está delegando en el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero la potestad de legislar. Indicó que a este órgano se le impone en la norma legal cuestionada, el deber de ajustarse, de forma rigurosa, a las normas y principios legales de regulación y supervisión que se encuentran en la Ley No. 7732, siempre y cuando resulten, razonablemente, compatibles con las bolsas de productos. Por consiguiente, alegó que de la forma en que está redactado el precepto legal, no se observa la manera en que ese órgano podría apartarse de lo preceptuado por el legislador. Esto, si se toma en consideración que los parámetros para el ejercicio de las potestades de regulación y supervisión son claros y precisos. Afirmó que no se está en presencia de una delegación de una función, en este caso la legislativa, a un órgano de naturaleza administrativa. De otra parte, adujo que en el supuesto, por ejemplo, que un precepto del reglamento no se ajuste a lo señalado por las normas y principios legales que se encuentran en la Ley No. 7732, no sería competencia de la jurisdicción constitucional dilucidarlo, sino de la contencioso administrativa -Voto No. 16973-08-. En ese particular, mencionó que la Sala Constitucional ha sido categórica al afirmar que cuando un reglamento es contrario a una ley, este es un problema de legalidad, y no de constitucionalidad -Sentencia No. 11921-03-.

Igualmente adujo que sería un problema de legalidad, y no de constitucionalidad, si las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus potestades de regulación y supervisión, aplicaran normas y principios legales que se encuentran en la Ley No. 7732 y que no resultan compatibles con las bolsas de productos. Añadió, que, tampoco, resulta de recibo que con el reglamento se estén creando disposiciones ex novo, porque toda la regulación reglamentaria tiene que estar sustentada en la normativa legal que resulta compatible con las bolsas de productos. Refirió, que el hecho que las bolsas de valores sean diferentes a las bolsas de productos, no impide que algunas regulaciones de las primeras, relativas a la supervisión y regulación, se puedan aplicar a las segundas. En todo caso, alegó que si el accionante considera que las normas reglamentarias no resultan compatibles con las bolsas de productos debe, en primer término, indicar cuáles son y, en segundo lugar, dar las razones porqué no armonizan con las citadas bolsas; argumentación que se hecha de menos en el libelo de la acción. Apuntó, que lo mismo hay que decir en relación con la materia sancionatoria, a la cual se le imputa el vulnerar el numeral 39 constitucional. Indicó, que debe de tomarse en consideración que el accionante reconoce que "(...) *el Reglamento lo que hace es una remisión a bulto a la Ley Reguladora del Mercado de Valores*", pero según él, las sanciones que están en esa ley solo son compatibles con las bolsas de valores, mas no con las bolsas de productos. No obstante, acusó que el interesado no señaló cuáles son las normas y las razones por las cuales no resultan compatibles con las bolsas de productos. A mayor abundamiento, argumentó que si alega el quebranto a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, además de la violación del precepto legal -aspecto que no se invoca en esta acción-, necesariamente, se debe de precisar cuáles son las normas reglamentarias que contienen esos vicios y, consecuentemente, realizar el test de razonabilidad, tal y como lo exige la jurisprudencia constitucional -Voto No. 5236-99-. Reiteró que no estamos en presencia de una verdadera norma legal transitoria, sino ante una de naturaleza permanente. Sin embargo, aclaró que ese deficiente uso de la técnica legislativa no convierte *per se* en inconstitucional el precepto legal, ya que,

en este caso, debe tenerse presente la naturaleza de la norma, y no el nombre que le da el legislador. Además, sostuvo que con eso no se están vulnerando los principios de seguridad jurídica, razonabilidad y proporcionalidad. Solicitó que se rechace por el fondo la presente acción de inconstitucionalidad.

4.- Los avisos de ley fueron publicados en los Boletines Judiciales Nos. 159,160 y 161 de los días 17, 18 y 19 de agosto de 2009 (visible a folio 96).

5.- Juan José Flores Sittenfeld, en su condición de Superintendente General de Valores, mediante libelo presentado en la Secretaría de la Sala a las 13:01 hrs. de 26 de agosto de 2009 (visible a folios 97-105), rindió el informe de ley. Indicó, que si bien la norma alude a las bolsas de productos, para esa Superintendencia no resulta aceptable considerar que éstas no incluyan, como especie, a las bolsas de comercio. Refirió, que esa situación la aclaró la Procuraduría General de la República al indicar, en el Dictamen No. C-124-2005, que la Superintendencia General de Valores tiene competencia para fijar el marco regulatorio y supervisar las bolsas de comercio. Lo anterior, bajo los siguientes términos: “(...) *Ergo, SUGEVAL puede ejercer sobre estas sus potestades de regulación y supervisión, pues, como bien lo afirma la Asesoría Jurídica del órgano consultante, las bolsas de comercio, mercancías o productos se regula (sic) en forma genérica en el Código de Comercio, es decir, está referida a la organización de mercados para toda clase de bienes, incluidos, obviamente, los productos agrícolas (...) Con fundamento en el “transitorio” IX de la Ley n.º 7732 corresponde a la SUGEVAL la regulación y la supervisión de las bolsas de comercio, incluidas dentro de estas las bolsas de comercialización agrícola o de productos agropecuarios (...)*”. Refirió, que para llegar a esa conclusión, la Procuraduría tuvo que valorar si el concepto de bolsas de productos contenido en el transitorio impugnado, incluía por subsunción a las bolsas de comercio, lo cual consideró positivamente y, por tanto, entendió que la competencia establecida en la norma aludida alcanzaba a entidades como la accionante. Argumentó, que este tipo de distinciones no alcanzan el ámbito

de la jurisdicción constitucional, pues determinar conceptos establecidos a nivel de ley y, por ende, referirse a cuál de las bolsas se refiere la norma cuestionada, corresponde al juez ordinario. Indicó, que, por el momento, la SUGEVAL entiende que su competencia abarca a las normas de comercio y así ha procedido a ejercerla. Añadió, que el transitorio IX indica que las bolsas de productos, lo cual incluye a las bolsas de comercio, se encuentran bajo la regulación y supervisión de la SUGEVAL, autoridad que puede aplicar lo dispuesto en la Ley Reguladora del Mercado de Valores en lo que sea, razonablemente, aplicable. Señaló, que para ejercer tales competencias es necesario un régimen coercitivo, pues sería un sin sentido dar instrucciones generales de comportamiento sin que pueda, a su vez, sancionarse a quien no las cumpla. Por tal motivo, indicó que se ha considerado viable que la supervisión implica, necesariamente, la disciplina de los entes regulados. De ahí que, sea, racionalmente, aplicable el régimen sancionatorio de la Ley No. 7732, con vista en la remisión que para las bolsas de comercio hizo el transitorio IX. Argumentó, que tal posición fue respaldada por la Procuraduría General de la República en su Dictamen No. C-384-2003, al explicar las funciones de regulación y supervisión. Añadió, que según los artículos 8º, inciso d) y 167 de la Ley No. 7732, a la SUGEVAL le corresponde realizar las investigaciones que sean necesarias para determinar el ajuste de las conductas de los sujetos supervisados a la normativa, así como el eventual establecimiento de sanciones cuando se configuren infracciones a dicho ordenamiento. En consecuencia, adujo que esa Superintendencia ha entendido que, tratándose de un régimen de policía, en procura de proteger a quien invierte en este tipo de bolsas, resulta razonable y proporcionado aplicar -a las bolsas de comercio-, las normas conducentes del régimen disciplinario de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, en el tanto se emita una ley específica para éstas, conforme lo ha mandado el transitorio IX. Mencionó que aunque la norma no indique, expresamente, la palabra "sancionar", eso no quiere decir que tal competencia no esté prevista. Por el contrario, reiteró que al tratarse de un poder de policía, la potestad disciplinaria resulta una consecuencia de los deberes de regulación y supervisión. De otra parte, adujo que la

Procuraduría, en el Dictamen No. C-124-2005, consideró que el transitorio IX no es materialmente una norma transitoria. En todo caso, adujo que el hecho que la norma como tal no sea transitoria, no significa por esto que devenga en inconstitucional. Por el contrario, señaló que la Procuraduría ha sostenido que tratándose, en esencia, de una norma permanente, la competencia allí establecida respecto de las bolsas de comercio se mantendrá vigente hasta que el legislador emita una normativa acorde a su rango. Explicó que lo que hace el transitorio IX es simplemente servir de puente entre la anterior legislación aplicable a las bolsas de comercio -inconveniente por escueta-, y la que, posteriormente, se dicte. Esto, remitiendo para ello, en lo que sea razonable, a la aplicación de las normas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores. Por consiguiente, afirmó que no existe una violación al principio de límite de la discrecionalidad legislativa por el hecho que el transitorio no tenga plazo, ya que, se trata de un aspecto formal que no alcanza a afectar la sustancia de la norma. Manifestó que debe de recordarse que la libertad de comercio no es absoluta y que, en Costa Rica, se encuentra sometida al régimen preventivo de las libertades públicas conforme lo establece el artículo 46 constitucional, sea, que para realizar este tipo de actividades, es necesario contar con una licencia previa. Aclaró, que en ciertas materias basta con una autorización municipal, sin embargo, adujo que hay otras que por su delicadeza e importancia para la economía del país -como lo son las actividades financieras y las del mercado de valores-, se requiere, además, el sometimiento a la autorización y fiscalización por parte de los órganos del Estado. Argumentó que no existe una disimilitud entre las bolsas de valores y de productos, tal y como lo alega el accionante. Lo anterior, ya que si bien podrían variar los productos que se ofrecen en estos mercados, las reglas de funcionamiento son las mismas. Refirió que al indicar Bolcomer Bolsa de Comercio S.A., que puede realizar contratos relacionados con su objeto social y pacto constitutivo de forma libre y que, además, cualquier restricción a esto que se haga resulta inconstitucional, deja de lado la máxima que dicha libertad no es irrestricta. Señaló que en tal sentido solo es posible aceptar que las bolsas de comercio se encuentran

reguladas por los artículos 398 a 402 y 406 a 410 del Código de Comercio, el transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y el Reglamento para las Bolsas de Comercio. Apuntó que de dicha normativa la Procuraduría General de la República, en su Dictamen No. C-124-2005 de 6 de abril de 2005, concluyó que las bolsas de comercio se encuentran supervisadas y reguladas por la SUGEVAL y que les resulta aplicable la Ley No. 7732, en lo que sea razonable y proporcionado. Añadió que si para efectos sancionatorios se interpreta que la norma remite al régimen establecido en la ley en cuestión, esto no puede verse como una violación al principio de tipicidad en materia de sanciones administrativas, el cual, según ha reconocido la Sala Constitucional, no es tan rígido como en materia penal. Adujo que tal facultad significa que la Administración Pública puede imponer sanciones a los particulares por transgresiones al ordenamiento jurídico, previamente, tipificadas como infracción administrativa en una ley. Indicó que una norma con rango legal debe establecer una adecuada tipificación de las conductas consideradas ilícitas, así como sus respectivas sanciones, conforme lo dispone el artículo 39 de la Constitución Política. No obstante, señaló que la jurisprudencia constitucional ha considerado que, en materia de sanciones, entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo, existe una diferencia de matices y que, en ésta última, el principio de tipicidad es menos exigente y no se aplica con la misma rigidez que en el primero. Por ende, sostuvo que es suficiente, entonces, que las sanciones administrativas se encuentren previstas, sin que deban estar detalladas, concretamente, mencionándose, para el caso concreto, a las bolsas de comercio -Sentencia No. 5614-06-. Señaló que, conforme con esa jurisprudencia, el argumento ofrecido por el accionante no es de recibo, ya que la Sala Constitucional, expresamente, ha permitido aplicar sanciones contra el funcionamiento anormal de un sujeto supervisado, incluso, de forma discrecional, cuando las faltas no estén previstas, concretamente, pero que se entienden incluidas en el texto de la normativa aplicable, tal y como ocurre en el presente caso. Por consiguiente, no es necesaria la exposición concreta que si se exige en la materia penal. Explicó que, a nivel de Derecho Administrativo

sancionador, lo que se requiere, para no causar violaciones al principio de tipicidad, es que la conducta u obligación cuyo cumplimiento tiene como consecuencia una sanción, se encuentre, suficientemente, determinada para saber de qué se trata. De otra parte, indicó que, con fundamento en las atribuciones conferidas por el transitorio IX de la Ley No. 7732 y lo señalado en el Dictamen No. C-124-2005 de la Procuraduría, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero emitió el Reglamento para las Bolsas de Comercio de fecha 14 de septiembre de 2006. Refirió que esa reglamentación permitió el cumplimiento del mandato establecido en la norma impugnada en lo tocante a la regulación del funcionamiento y las actividades de las llamadas bolsas de comercio. Agregó que al momento de consultársele al accionante el proyecto de dicha reglamentación no manifestó lo relativo a una presunta inconstitucionalidad por derivar de una norma viciada. Solicitó que se desestime la presente acción de inconstitucionalidad.

6.- Mediante escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 10:39 hrs. de 4 de septiembre de 2009 (visible a folios 443-448), William Chinchilla Sánchez y Mauro Murillo Arias, apoderados de la sociedad actora, se refirieron al informe rendido por la Procuraduría General de la República. En ese sentido, indicaron que el transitorio IX es, precisamente, una norma transitoria. Refirieron que ya han pasado doce años y no se ha dictado la legislación especial a la que hace alusión la norma supra citada. Argumentaron que no está en discusión si la materia bajo estudio exige una reserva de ley, sino si se atendió, debidamente, tal exigencia. Señalaron que el régimen jurídico de estas bolsas así, no es la Ley Reguladora del Mercado de Valores, sino la reglamentación especial que dicte la Superintendencia. Indicaron que la ley mencionada resulta aplicable no directamente a las bolsas, sino, directamente, a la Superintendencia. Apuntaron que más claro no puede estar que el principio de reserva de ley fue violentado, pues no hay ley que, directamente, determine el régimen de estas bolsas. Reiteraron que se da una delegación inconstitucional pues *"(...) si a las bolsas a lo que se les sujeta es a la reglamentación especial de la Superintendencia, el régimen total será determinado por esta y no*

por el legislador, pues jamás podrá pretenderse una aplicación directa de la Ley Reguladora del Mercado de Valores a las bolsas, porque ello no fue dispuesto nunca (...)" . Señalaron que la ineludible inspiración en la Ley Reguladora del Mercado de Valores dispuesta para la Superintendencia, como límite para su reglamentación especial, no enerva la delegación que, en realidad, se da. Indicaron que se trata de actividades diferentes –bolsa de valores y bolsa de productos–, por lo que, racionalmente, no pueden tener la misma regulación. En virtud de esto, manifestaron que el legislador no podía disponer la aplicación directa de la Ley No. 7732 a las bolsas de productos, siendo que, además, por tal motivo, las dejó a la reglamentación especial de la SUGEVAL, inspirándose en las normas y principios de aquella. No obstante, alegaron que el legislador sólo obligó a la fundamentación, más no a una aplicación directa. Argumentaron que, al final, lo que se le otorgó a la SUGEVAL fue la facultad de definir, discrecionalmente, el régimen de la libertad de comercio en esta especie, siendo esto, justamente, una delegación. Añadieron que si la Superintendencia, al reglamentar, debe ceñirse, de manera estricta, a las normas y principios de la Ley No. 7732, no altera nada. Al respecto, indicaron que "(...) no basta con señalar parámetros a la Administración para que entonces no se violente el principio de reserva de ley; no es esa la cuestión. El tema es que no se violenta esa reserva (y la indelegabilidad) sólo si el legislador dicta las limitaciones, las define, no cuando deja a la Administración dictarlas, precisarlas, aunque le ofrezca "bases". Las limitaciones vigentes de las bolsas de productos son legalmente, las del Código de Comercio y las que dicte la Superintendencia. Esto es lo que dispone el Transitorio IX citado. Esto no es lo que debería ser, constitucionalmente (...)" . Señalaron que la garantía constitucional consiste en la necesidad que las limitaciones al comercio estén definidas por el legislador y no por la Administración. De otra parte, en lo tocante a la libertad de comercio, adujeron que si bien las bolsas de productos merecen una regulación especial, ésta debe ser dada por ley acorde con sus características propias y no por la Superintendencia, discrecionalmente, por mera delegación legislativa. Indicaron, que si la regulación especial a que

se someten tales bolsas la dicta la SUGEVAL con violación a los principios de indelegabilidad y de reserva de ley, se configura, necesariamente, un quebranto a la libertad de comercio que sólo puede restringirse por medio de una ley razonable. Alegaron que no han insistido en la irrazonabilidad de dicha delegación, por cuanto, basta con que sea, precisamente, delegación para que no proceda. En ese sentido, indicaron que el absurdo de darle a la SUGEVAL la competencia de reglamentar la actividad se muestra fielmente, ya que, por ejemplo, prácticamente, todos los supuestos que originan posibilidad de sanción –artículos 157 y siguientes de la Ley No. 7732-, serían inaplicables a las bolsas de productos, partiendo del principio de tipicidad legal. Acusaron que la Procuraduría General de la República intenta poner en labios del legislador algo que nunca dijo, dado que, *“(...) No es que la LRMV sea aplicable a las bolsas de productos en lo racionalmente aplicable. Leído con calma el Transitorio IX lo que dice es que las bolsas estas se rigen por la reglamentación especial que dicte la Superintendencia, la que debe basarse en la LRMV. Son dos lecturas muy diferentes (...)”*.

7.- A través del libelo presentado en la Secretaría de la Sala a las 14:02 hrs. de 7 de septiembre de 2009 (visible a folios 449-471), Carlos Esquivel Carmona, en su condición de Presidente con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma de la sociedad denominada Corporación Agrobursátil Puesto de Bolsa de Comercio S.A., solicitó que se le tuviera como coadyuvante activo del presente proceso. Al respecto, manifestó que su representada ha sido afectada, desde el año 1998, por el proceder y ausencia de regulación e inobservancia de las normas que se citan de obligado cumplimiento en la Ley Reguladora del Mercado de Valores, tanto por el Poder Ejecutivo como por la SUGEVAL. Afirmó que la falta de supervisión y regulación de la SUGEVAL a la bolsa de productos –hoy Bolcomer S.A.-, y la no consulta a este órgano sobre cuestiones de naturaleza bursátil –tal y como lo ordena la ley-, ha ocasionado que estos mecanismos de comercio se encuentren en el limbo, en cuanto al cumplimiento normativo y reglamentario. Manifestaron que las bolsas de productos y comercio deben de ser, obligatoriamente,

reguladas y supervisadas. Desde que entró en vigor la Ley No. 7732, ni la SUGEVAL ni el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, han supervisado y regulado a la Bolsa de Productos Agropecuarios S.A., incumpliendo así lo dispuesto en el transitorio impugnado. Señaló, de modo expreso, lo siguiente: “(...) Durante el período que va de la entrada en vigor de la Ley N° 7732 (27 de marzo de 1998), al Dictamen C-124-2005 del 6 de abril de 2005 de la Procuraduría General de la República, ni la Superintendencia General de Valores ni el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero supervisaron o regularon la Bolsa de Productos Agropecuarios S.A., incumpliendo la normativa que les exigió el Legislador en el Transitorio IX de la Ley 7732. Aún así con fundamento en ese criterio de la Procuraduría, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, aprobó el “Reglamento para las Bolsas de Comercio” en la sesión 603-2006 del 14 de septiembre del 2006, cuyo texto establece la obligación de las bolsas de remitir los reglamentos internos para aprobación de la SUGEVAL (...)”. Adujo que se permitió el funcionamiento de una ley sin reglamentarla, particularmente, en lo que corresponde al transitorio IX, sobre las bolsas de productos. Afirmó que esa situación vulnera los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad. Añadió que el Poder Ejecutivo, por ejemplo, emitió el Decreto Ejecutivo No. 30900-COMEX-MAG, el cual fue modificado por el Decreto Ejecutivo No. 32237-COMEX-MAG, publicado en La Gaceta el 28 de febrero de 2005. Indicó que tales decretos tomaron en consideración la negociación de Contingentes Arancelarios derivados de los Tratados de Libre Comercio firmados por Costa Rica con los Estados Unidos Mexicanos, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile y el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá. Sin embargo, acusó que lo anterior contravino lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley No. 7732 y, en ese sentido, no se consultó a la SUGEVAL antes de dictarse esos actos de alcance general relativos a los mercados de valores. Mencionó, que al Poder Ejecutivo le correspondía hacer la consulta, directamente, a la SUGEVAL y ésta, a su vez, debió pronunciarse, en

virtud de la afectación que estaba teniendo un mercado consolidado de los contingentes arancelarios. Acusó, que, por consiguiente, los actos administrativos sustentados en los referidos decretos (Nos. 30900 y 32237), son inconstitucionales y nulos, por contravenir su libertad de comercio y su derecho al trabajo. Agregó que al no cumplirse lo dispuesto por el legislador, sea, la referida consulta obligatoria, afectó a todos los sujetos administradores que, como él, forman parte del mercado bursátil de productos. Manifestó que se está frente a una inconstitucionalidad por la inercia y la omisión de la SUGEVAL, la cual los dejó por ocho años sin la reglamentación del transitorio IX de la Ley No. 7732. Indicó que resulta claro que las bolsas de comercialización agrícola o de productos agropecuarios se subsumen en las regulaciones que se encuentran en los numerales 398 y siguientes del Código de Comercio. Por consiguiente, señaló que la SUGEVAL puede ejercer sobre éstas sus potestades de regulación y supervisión. Argumentó que al omitirse la regulación respectiva por parte de SUGEVAL, todos los agentes económicos que interactúan en un sistema de bolsas de productos, están expuestos a la inseguridad jurídica. Indicó, que se vulnera el principio de transparencia, ya que, durante los años que no hubo regulación se les limitó el acceso al mercado de asignación de los contingentes arancelarios derivados de la Ronda de Uruguay. Mencionó que se quebranta el principio de igualdad, pues los han discriminado como sistema de intermediación bursátil, como mercado regulado y supervisado. Añadió que, contrario a tener un libre acceso a la información uniforme por parte de todos los agentes económicos que interactúan, sucedió lo opuesto con *"(...) la ausencia de regulación no llevada a cabo por la (SUGEVAL), lo cual hemos señalado que no se ejecutó desde el año de 1998 cuando se promulgó la Ley N° 7732 y cuando quisieron aplicar la regulación ya nos habían desaparecido todos los mercados posibles y consolidados en la Bolsa de Productos en la que hoy somos Concesionarios, de una Licencia para operar, pero esos mercados nos los desapareció el Poder Ejecutivo incumpliendo la legislación y con la inercia y omisión del órgano regulador. Esto constituye un acto desproporcionado y que carece de todo principio de*

razonabilidad, por lo tanto se nos han vulnerado los principios de seguridad jurídica, razonabilidad y proporcionalidad, protegidos constitucionalmente (...)"'. Indicó que aún cuando SUGEVAL reconoce públicamente que es el órgano encargado de regular y supervisar el mercado de bolsas de productos, lo cierto es que nunca lo hizo ni lo hace actualmente. En consecuencia, adujo que su inacción se impregna de inconstitucionalidad, por no aplicar lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley No. 7732. De otra parte, reiteró que se vulnera el principio de igualdad. En ese sentido, argumentó, de modo expreso, lo siguiente: "(...) El Poder Ejecutivo al dictar ese acto de alcance general sin consultar a la Superintendencia General de Valores, también discrimina y hace ruinoso la actividad que desempeñamos nosotros los Puestos y Agentes de Bolsa autorizados, ya que nosotros somos agentes económicos de Objeto único (Artículo. 27 Objeto de la Ley N° 7732), lo que quiere decir esto es que, nuestra actividad se circunscribe a efectuar operaciones de intermediación bursátil por cuenta ajena y a nombre propio y por tanto se nos impide importar directamente productos registrados en la Bolsa como lo establece Reglamentariamente el Poder Ejecutivo con la emisión del Decreto N° 30900 (...) y el Decreto Ejecutivo N° 32237 (...) lo cual discrimina nuestra actividad y hace nugatorio nuestro derecho al trabajo, al no poder participar en la asignación de cuotas de contingentes arancelarios, directamente pues tenemos que obligatoriamente y por Ley hacerlo mediante una operación de Bolsa de Productos regulada y autorizada, ya que (...) somos agentes económicos de Objeto único según lo dicta la Ley N° 7732 (...)". Refirió que se debe de tomar en cuenta que las bolsas de comercio están reguladas en los artículos 398 y siguientes del Código de Comercio, que es la norma superior. En concreto, indicó que el artículo 407 de ese cuerpo normativo señala que los agentes no pueden efectuar en la bolsa operaciones a su nombre o por cuenta propia. Apuntó que esa norma de la legislación marco descrita en el Código de Comercio es la que regula su accionar así como sus limitaciones. Agregó que, ciertamente, se ha vulnerado el principio de reserva de ley, ya que el Poder Ejecutivo, por vía reglamentaria, está limitando y restringiendo la libertad de comercio. En

consecuencia, acusó que se les impida la posibilidad que ellos como agentes y puestos de bolsa, operen como agentes económicos reconocidos por el mismo Banco Central de Costa Rica para poder transar los contingentes arancelarios derivados de la Ronda Uruguay, los contingentes por desabastecimiento de productos agropecuarios o los originados en los Tratados de Libre Comercio. Argumentó que SUGEVAL, al no realizar la debida regulación y dictado la respectiva reglamentación, hace que se les discrimine en su actividad de intermediación bursátil, mediante la cual generan un valor agregado inmenso al país al descubrir los precios públicamente en una rueda de negocios abierta, cristalina y participativa. Explicó, que la SUGEVAL, en caso de establecer un régimen de supervisión y regulación, agregaría un ingrediente muy importante al mercado bursátil de productos, que es la confianza de quien potencialmente puede transar en una bolsa de comercio o de productos. En ese particular, apuntó lo siguiente: *"(...) la anterior omisión deviene en un proceso de afectación directa, causándonos daños y perjuicios a los Puestos de Bolsa y Agentes autorizados, en forma ilegítima ya que se nos ha mancillado y coartado nuestro derecho al trabajo (Artículo 56 de la Carta Magna) lo cual ha generado la discontinuidad de nuestra actividad (...) ocasionando la salida total del mercado, siendo este nuestro sustento principal (...)"*.. Asimismo, señaló que ha quedado fielmente demostrado que el Poder Ejecutivo se arroga potestades discrecionales que no le corresponden, discriminando la actividad bursátil del proceso de asignación de los contingentes arancelarios derivados de la Ronda Uruguay, del Tratado de Libre Comercio y del desabastecimiento de productos agropecuarios, lo cual deviene, a su vez, en un abandono de la reserva de ley y en una practica de limitación al comercio. De otra parte, indicó que el 4 de agosto de 2000 se emitió el Decreto Ejecutivo No. 28824-COMEX-MEIC-MAG, mediante el cual se negociaron 11,000 toneladas métricas de frijol negro por intermediario de la Bolsa de Productos Agropecuarios S.A. -hoy Bolcomer-, ya que, este es un producto agropecuario de bolsa y como tal, por el Decreto No. 28727-COMEX- MEIC-MAG, es registrado a negociarse en bolsa por sus agentes autorizados. Explicó que,

posteriormente, cuando el Poder Ejecutivo decidió no volver a negociar a través de la bolsa, se publicó el Decreto Ejecutivo No. 32389-MAG-MEIC-COMEX, mediante el cual se decretó la modificación de derechos arancelarios a la importación del frijol negro, de 15 de mayo al 15 de diciembre de 2005. Refirió que, de igual manera, sucedió con los Decretos Nos. 32826-MAG-MEIC-COMEX, publicado el 13 de diciembre de 2005, 32215-COMEX-MAG-MEIC, publicado el 18 de julio de 2006 y 33879-COMEX-MEIC-MAG, publicado el 1° de agosto de 2007. Adujo, que al emitirse los Decretos Nos. 32826 y 33215 -actos de alcance general-, nuevamente, el Poder Ejecutivo no efectuó la consulta obligatoria que exige la Ley No. 7732 a la SUGEVAL, según lo dispone el ya mencionado artículo 4°. Reiteró que al incumplirse lo allí dispuesto, se les excluyó del mercado y limitó la participación en este tipo de negociaciones típicas de las bolsas de comercio, específicamente, en lo tocante al frijol que está registrado en la bolsa de productos. Por consiguiente, estimó que los anteriores decretos deben, igualmente, declararse inconstitucionales. Adicionalmente, acusó que el Poder Ejecutivo, tampoco, se pronunció sobre la política seguida por el Poder Ejecutivo, donde emitió una cláusula de salvaguardia para bajar el arancel de importación a los frijoles clasificados en el inciso arancelario 07.13.33.10 y en la cual se eliminó, directamente, de la negociación a los agentes de bolsa y puesto de bolsa. En ese sentido, adujo que la única manera que los agentes económicos de ese mercado bursátil pueden efectuar operaciones de asignación de contratos de frijol por desabastecimiento, es por operaciones de intermediación bursátil, como bien lo especifica el objeto único. En consecuencia, afirmó que en los decretos supra indicados y en los Nos. 32048-COMEX-MEIC-MAG de 20 de octubre de 2004 y 32389-MAG-MEIC-COMEX de 2 de junio de 2005, no se efectuaron las referidas consultas. De otra parte, adujo que, a través de la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 34902-COMEX-MEIC-MAG de 28 de noviembre de 2008, el Poder Ejecutivo puso a disposición de los agentes económicos, una cuota máxima de 1000 toneladas métricas de papa para la industria sin pago de aranceles, excluyendo y discriminando, sin embargo, a los puestos de bolsa y sus agentes

autorizados, de forma ilegítima, de la negociación de licencias de importación de desabastecimiento. Indicó que el Poder Ejecutivo, en el Decreto No. 34902-COMEX-MEIC-MAX, publicado el 28 de noviembre de 2008, restringió el comercio de forma excepcional, lo que representa una restricción a los derechos fundamentales de los administrados. Acusó que en dicha ocasión se emitió una cuota máxima a importar (1000 toneladas) y no se aplicó el procedimiento establecido en el artículo 6° de la Ley No. 7472, llamada Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor y en el Decreto No. 28727-COMEX-MEIC-MAG, denominado Reglamento de Cuotas de Importación de Productos Agropecuarios en Casos de Desabastecimiento. Asimismo, indicó que se debió de seguir el Acuerdo sobre adjudicación de licencias de importación de la Organización Mundial del Comercio y las disposiciones del artículo XIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Afirmó, que la Ley No. 7472 no contempla la posibilidad de prescindir del trámite de consulta previa a la Comisión para Promover la Competencia, así como de la audiencia que ésta debe dar a los interesados antes de establecer la cuota de importación. Argumentó que al prescindirse de dichos trámites, el Poder Ejecutivo ha violentado el principio de reserva de ley en materia de derechos fundamentales. Añadió que el Poder Ejecutivo, igualmente, para este Decreto No. 34902, no cumplió con lo que dicta la Ley No. 7732 en su artículo 4°. Solicitó que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad bajo estudio, así como la nulidad de los Decretos Ejecutivos Nos. 30900, 32237, 32048, 32389, 32826, 33215, 33879 y 34902.

8.- Por resolución de las 15:40 hrs. de 9 de septiembre de 2009 (visible a folio 572), este Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, tuvo como coadyuvante activo al representante de la sociedad Corporación Agrobursátil Puesto de Bolsa de Comercio S.A..

9.- En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Piza Rocafort**; y,

## CONSIDERANDO:

**I.- LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.** El numeral 75, párrafo 1º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece como uno de los presupuestos para interponer la acción de inconstitucionalidad, la existencia de un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, como un medio razonable para tutelar la situación jurídica sustancial que se estima lesionada. Al respecto, este Tribunal Constitucional, en la Sentencia No. 4190-95 de las 11:33 hrs. de 28 de julio de 1995, indicó lo siguiente:

*"(...) En primer término, se trata de un proceso de naturaleza incidental, y no de una acción directa o popular, con lo que se quiere decir que se requiere de la existencia de un asunto pendiente de resolver -sea ante los tribunales de justicia o en el procedimiento para agotar la vía administrativa- para poder acceder a la vía constitucional, pero de tal manera que, la acción constituya un medio razonable para amparar el derecho considerado lesionado en el asunto principal, de manera que lo resuelto por el Tribunal Constitucional repercuta positiva o negativamente en dicho proceso pendiente de resolver, por cuanto se manifiesta sobre la constitucionalidad de las normas que deberán ser aplicadas en dicho asunto (...)"*

En el caso de estudio, figura como asunto previo el recurso de amparo promovido por el accionante y tramitado bajo el expediente No. 09-010464-0007-CO, mediante el cual se invocó la inconstitucionalidad del transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732 de 17 de diciembre de 1997, y del Reglamento para las Bolsas de Comercio del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, publicado en La Gaceta No. 188 de 22 de octubre de 2006.

El accionante está legitimado para plantear el presente proceso porque el transitorio de la Ley y el Reglamento impugnados tienen por objeto específico regular la actividad bursátil de productos que aquél representa. Por otro lado, la acción de constitucionalidad constituye un medio razonable para amparar el derecho que se considera lesionado en el asunto principal (Recurso de Amparo) y es obvio que lo que aquí se resuelva repercutirá decisivamente en el proceso pendiente de resolver, por cuanto aquél se funda en las normas contra las que se acciona.

**II.- OBJETO DE LA ACCIÓN.** El accionante aduce que el transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732 de 17 de diciembre de 1997 incurre en los siguientes vicios de inconstitucionalidad: 1) Violenta el numeral 9º de la Constitución Política, ya que delega, indebidamente, la regulación y supervisión de las bolsas de productos en manos de la Superintendencia General de Valores. Esto, aún y cuando, para tal efecto, el legislador promulgó el Título IV del Código de Comercio; 2) quebranta el principio de reserva de ley y el numeral 46 constitucional, dado que impone limitaciones y restricciones a la libertad de comercio, únicamente, a través de un reglamento y sin fundamento en una ley; 3) permite que se defina -de manera discrecional y, tomando, erróneamente, como parámetro el régimen jurídico creado para el mercado de valores-, un régimen de otro mercado considerablemente distinto al de los productos y 4) se ha consolidado, en realidad, como una norma permanente y no transitoria, pues han pasado casi doce años desde su promulgación sin que, a la fecha, exista, al menos, un proyecto de ley en trámite que regule la materia. Asimismo, el interesado considera que el Reglamento para las Bolsas de Comercio, publicado en La Gaceta No. 188 de 22 de octubre de 2006, deviene, igualmente, en inconstitucional, dado que, fue emitido con fundamento en el referido transitorio IX; es decir, de conformidad con las normas y principios -a escoger discrecionalmente por la SUGEVAL-, que contempla la Ley No. 7732. Además, considera que dicha normativa presenta, de igual forma, los siguientes vicios: 1) Vulnera el numeral 140, incisos 3º) y 18), de la Constitución Política, toda vez que, ésta debió de ser dictada por el Poder Ejecutivo y no por un órgano

administrativo cualquiera y 2) quebranta el precepto 39 constitucional, dado que, en cuanto al régimen sancionatorio, remite a lo dispuesto en la Ley Reguladora del Mercado de Valores, la cual contempla faltas relacionadas, exclusivamente, con la materia que regula, sea, con las bolsas de valores y no de productos.

**III.- NORMAS IMPUGNADAS.** En la presente acción de inconstitucionalidad, se cuestiona el transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732 de 17 de diciembre de 1997, publicada en La Gaceta No. 18 de 27 de enero de 1998, precepto que establece lo siguiente:

*“Las bolsas de productos estarán sujetas a la regulación y supervisión de la Superintendencia, con base en las normas y principios conferidos en esta ley que les sean racionalmente aplicables y mientras no se dicte una legislación especial que las regule. Para tales efectos, la Superintendencia dictará una reglamentación especial. Rige dos meses después de su publicación, excepto lo establecido en el artículo 190 del título XII, Modificaciones de otras leyes, que entrará a regir a partir de la fecha de publicación, así como la reforma al artículo 69 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, contenida en el inciso d) del artículo 188 de esta ley, la cual entrará en vigencia a partir del 1 de julio de 1998.”*

Asimismo, el interesado impugna el Reglamento para las Bolsas de Comercio, emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y publicado en La Gaceta No. 188 de 22 de octubre de 2006.

**IV.- SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRANSITORIO IX DE LA LEY REGULADORA DEL MERCADO DE VALORES.** El accionante aduce que el transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores deviene en inconstitucional pues -en contra de lo dispuesto en el numeral 9º de la Constitución Política-, delega, indebidamente, una potestad que le corresponde, en exclusiva, a la

Asamblea Legislativa, sea, la regulación y supervisión de las bolsas de productos, en manos de la Superintendencia General de Valores - SUGEVAL-. Esto, además, en su criterio, aún y cuando, para tal efecto, el legislador promulgó el Título IV del Código de Comercio.

La delegación de poderes legislativos que se acusa de inconstitucional (por violación al artículo 9 de la Constitución), se entronca en el presente caso con el principio de Reserva de Ley reconocido en el párrafo primero del artículo 28 de la Constitución Política, según el cual "nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley."

Desde sus primeras sentencias, esta Sala Constitucional ha reconocido al Principio de Reserva de Ley (ver, por ejemplo, Resoluciones N° 74 del 8 de noviembre de 1989, N° 106 del 17 de noviembre de 1989; N° 13 del 5 de enero de 1990, al "interpretarse erróneamente un reglamento"). Más ampliamente, el principio se reconoce en las Resoluciones N° 1635 de 1990, sobre regulación de la libertad de empresa y el principio de libertad, N° 1874 de 1990, sobre el uniforme único en los colegios privados; N° 980 de 1991, sobre regulación de la deuda política), N° 3550 de 1992, sobre libertad de enseñanza; N° 5386 de 1993, sobre concesión de bienes demaniales aplicables a la telefonía móvil; N° 1156 de 1994, sobre libertad de expresión y censura de espectáculos públicos; N° 2883 de 1996, sobre participación electoral de funcionarios judiciales; o la N° 6519 de 1996, sobre regulación de distancias entre "gasolineras"; por solo citar algunas.

En la sentencia N° 3550-92 esta Sala resumió los corolarios principales del principio de Reserva de Ley: "a) En primer lugar, el principio mismo de reserva de ley, del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales. Todo, por supuesto, en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables; b) En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden

incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial"; y c) En tercero, que ni aun en los reglamentos ejecutivos, mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer; de donde resulta una nueva consecuencia esencial: d) Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley."

En el presente caso, aun cuando el transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732 de 17 de diciembre de 1997, publicada en La Gaceta No. 18 de 27 de enero de 1998; cumple con el requisito de habilitar legalmente una reglamentación de las Bolsas de Comercio, esa mínima habilitación legal no cumple los requisitos mínimos de la delegación legislativa ni la reserva de ley, porque:

- 1) Se trata de una norma legal transitoria que habilita genéricamente la emisión de un Reglamento para las Bolsas de Comercio, emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (no por la Superintendencia) y publicado en La Gaceta No. 188 de 22 de octubre de 2006, y no por el Poder Ejecutivo conforme al artículo 140, inciso 3) de la Constitución Política. Aunque esta Sala ha reconocido la posibilidad de que el legislador delegue la regulación de materias cubiertas por la Ley, en otros entes públicos creados con el propósito de regular y supervisar materias atinentes a esa Ley; en el presente caso, la ley al establecer y regular el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, desarrolló ella misma los alcances de lo que le correspondería regular (el sistema financiero) y no desarrolló los alcances posibles de regulación de otro tipo de bolsas o establecimientos para los que no estableció ni siquiera los parámetros básicos de regulación, sino que se limitó a delegar en la Superintendencia (o en ese Consejo para tal efecto), la reglamentación especial "con base en las normas y principios

conferidos en la ley que les sean racionalmente aplicables y mientras no se dicte una legislación especial que las regule”.

- 2) Se trata de un transitorio de Ley, que no podría válidamente delegar la determinación de regulaciones o restricciones, que sólo la Ley está habilitada a imponer, al menos en sus aspectos básicos, de manera que los regulados sepan desde la propia lectura de la Ley, el alcance mínimo y máximo de las regulaciones que deben cumplir, sobre todo porque la reglamentación incluye restricciones, sanciones y procedimientos regulatorios. Los detalles y procedimientos que desarrollan la Ley, sí podrían, en cambio, delegarse y desarrollarse en un Reglamento, pero solamente cuando la propia Ley definiera sus aspectos y alcances básicos de la regulación y no los remitiera genéricamente a regulaciones paralelas pero distintas de la que se reglamenta.
- 3) Se trata de un transitorio legal que otorga a la Superintendencia General de Valores –SUGEVAL- según el texto (o al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, según su desarrollo), potestades prácticamente discrecionales de regulación, donde no se establecen en la propia Ley los parámetros de regulación, sino que se limitan a delegar esa regulación en forma genérica y amplia, al punto de que el único parámetro legal que se establece es el guiarse (“con base”) en las normas y principios conferidos en la ley para supervisión de otras materias (las del sistema financiero) y que se pretende aplicar a una materia distinta (de ahí la diferente regulación), la de las bolsas de comercio o de productos. La ausencia de parámetros mínimos de regulación por parte de la propia Ley delegante, implica obviamente un abandono de la propia reserva de ley y una delegación inconstitucional de poderes. En este caso, de la potestad de legislar del artículo 9 constitucional.

Afirmar que, con base tan genérica, la SUGEVAL (o el Consejo) tiene la potestad de regular y supervisar el mercado de productos o de comercio y, por consiguiente, de imponerle restricciones a la libertad de comercio que en éste se ejerza, de conformidad, a su vez, con las normas y principios

establecidos por la Ley Reguladora del Mercado de Valores “*que le sean racionalmente aplicables*”, es una afirmación que no se compadece con el sentido práctico del principio de Reserva de Ley, ni con los artículos 28 y 46 de la Constitución. El legislador, claro está, siempre que no vulnere el contenido esencial de derecho constitucional a regular, puede legítimamente regular y limitar el alcance del derecho constitucional a la libertad de agricultura, industria y comercio en el campo bursátil y de comercio de productos; pero debe el legislador mismo hacerlo en sus aspectos básicos –como lo hizo con la actividad financiera-, de manera que los destinatarios sepan desde la propia lectura de la Ley, los límites y los requisitos mínimos para dedicarse legítimamente al ejercicio de sus actividades. Aunque se afirme que la regulación impugnada cuenta con base legal, esa base no cumple los requisitos mínimos para considerarse válida ni para delegar, sin parámetros básicos, la regulación que se pretende desarrollar. La potestad que otorga el transitorio bajo estudio, con base en la cual se emitió el también cuestionado Reglamento para las Bolsas de Comercio, a través del cual se regula detalladamente todo lo concerniente a las denominadas bolsas de productos; no cumple con los requisitos mínimos para sustentar el Reglamento impugnado. Y esto porque es prácticamente imposible verificar en sede legal si el Reglamento desarrolla las normas y principios “*racionalmente aplicables*” de la Ley Reguladora del Mercado de Valores a efecto de regular y supervisar las bolsas de productos.

Este Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que la incompatibilidad entre un reglamento y una ley es materia de legalidad. En ese sentido, en el Voto No. 4504-06 de las 18:34 hrs. de 29 de marzo de 2006, señaló lo siguiente:

*“(...) V.- Para concluir, es menester dejar en claro que -tal y como se ha reafirmado anteriormente- no es del resorte de la Sala Constitucional dilucidar cuestiones relativas a la vigencia en el tiempo de una norma, sino únicamente respecto de su regularidad constitucional. En efecto: “En relación a las cuestiones que serán objeto de análisis, debe rechazarse esta acción en cuanto pretende*

*que se declare que las normas cuestionadas fueron derogadas tácitamente con la promulgación del Código de Comercio, ya que se trata de un problema de colisión de normas infraconstitucionales, que debe ser resuelto en la vía jurisdiccional ordinaria por parte del órgano encargado de su eventual aplicación y no por esta sede (...)*". (El destacado no forma parte del original).

Sin embargo, esta Sala ha señalado también que esto es así cuando la Ley mínimamente establece los parámetros regulatorios que permitan contrastar en la vía ordinaria la conformidad o no del texto reglamentario con la Ley. Caso distinto es el de la delegación legislativa abierta, esto es, cuando el legislador delega discrecionalmente la regulación de una materia reservada a él, sin fijar los alcances y parámetros de esa regulación e incluso abriendo el espacio para establecer requisitos de acceso a una actividad, sanciones, prohibiciones, etc., que no vienen definidos ni siquiera mínimamente en la Ley, sino que se delegan genérica y discrecionalmente en una entidad administrativa que tiene por objeto regular materias afines (valores y sistema financiero) pero diversas a la que aquí se trata (comercio, productos). En estos casos, el juez ordinario se encuentra con pocos parámetros para contrastar la legalidad de la reglamentación, por cuanto la Ley misma no establece esos parámetros, sino que los establece de manera muy genérica al señalar únicamente como tales: "...las normas y principios conferidos en esta ley que les sean racionalmente aplicables". De manera que se delega genéricamente en una Superintendencia de Valores (o Consejo, para estos efectos), la reglamentación de una materia distinta –la comercialización de productos– a la de su competencia propia. Tanto es así, que ni siquiera el legislador considera que les alcanza a aquellas, porque el mismo legislador delega en norma separada –un transitorio de la Ley– la reglamentación por la SUGEVAL (o el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero) del comercio de productos.

V.- De otra parte, el interesado alega quebrantado el principio de reserva de ley en relación con el artículo 46 constitucional, ya que, según su dicho, las limitaciones y restricciones que se impongan en contra de su derecho fundamental a la libertad de comercio, deben de efectuarse a través de una

ley -la cual es prácticamente inexistente-, y no mediante la promulgación de un reglamento. Por consiguiente, afirma que se le otorga a la SUGEVAL una potestad discrecional e inconstitucional para definir el régimen jurídico de las bolsas de productos. En este caso, considera este Tribunal Constitucional que, efectivamente, la delegación legislativa operada en el Transitorio impugnado violenta el principio de Reserva de Ley en relación con el artículo 46 de la Constitución por los motivos arriba señalados.

VI.- Asimismo, se acusa que -de manera discrecional y, tomando como parámetro el régimen jurídico creado para el mercado de valores-, se define, erróneamente, a través del transitorio IX, el régimen de las bolsas de productos. Por consiguiente, aduce el accionante que el legislador, a la hora de redactar el transitorio en cuestión, omitió considerar que se trata, en realidad, de dos mercados, considerablemente, distintos, en los cuales, a su vez, se ejecutan operaciones comerciales diferentes. En efecto, el hecho que las bolsas de valores sean diferentes a las bolsas de productos -situación que el legislador no ignora, de ahí la redacción de la norma y del reglamento cuestionados-, impide que algunas regulaciones de las primeras -relativas a la supervisión y regulación-, se puedan aplicar a las segundas sin tener parámetros legales de aplicación. Con un marco legal de delegación tan amplio y ambiguo, es prácticamente imposible verificar en vías de legalidad ordinaria si las normas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores son compatibles, por la especialidad de la materia, con las bolsas de productos.

VII.- Finalmente, en lo tocante al transitorio IX, el accionante acusa que habían pasado casi doce años desde la promulgación de esta norma -que pareciera permanente y no transitoria-, sin que, a la fecha de su recurso y de la Acción, existiera, al menos, un proyecto de ley en trámite que regule la materia. Situación anterior que, en su criterio, se agrava si se observa que la norma, ni siquiera, estipula un plazo para tal efecto. Por ende, estima el interesado que las normas transitorias -como la presente-, no se han creado para ser utilizadas de forma espuria, brindando soluciones de manera indefinida.

El problema no es si la regulación delegada se desarrolla en un artículo permanente o transitorio de una Ley, sino si esa Ley establece los parámetros mínimos para habilitar la regulación. El hecho que la norma impugnada sea de naturaleza transitoria o, por el contrario, permanente -tal y como, incluso, reconoce la Procuraduría General de la República-, no la hace *per se* inconstitucional. Asimismo, debe observarse que la omisión en regular definitivamente y, a través de una ley especial, las bolsas de productos, no es residenciable ante esta Sala.

**VIII.- ACERCA DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO PARA LAS BOLSAS DE COMERCIO.**

El interesado considera que el Reglamento para las Bolsas de Comercio deviene, igualmente, en inconstitucional, dado que, fue emitido con fundamento en el referido transitorio IX; es decir, de conformidad con las normas y principios -a escoger discrecionalmente por la SUGEVAL-, que contempla la Ley No. 7732. Dado que esta Sala ha considerado inconstitucional el transitorio IX de esta Ley, por violación del principio de separación de poderes y prohibición de delegación legislativa y del principio de Reserva de Ley en relación con el artículo 46 de la Constitución, al tratarse de una delegación reglamentaria inconstitucional, corresponde declarar, en consecuencia, la inconstitucionalidad del Reglamento que desarrolla esa delegación. De esta manera, bajo tal supuesto, el Reglamento para las Bolsas de Comercio debe reputarse, *per se*, inconstitucional, sin necesidad de analizar el alcance de sus regulaciones, puesto que las mismas podrían ser válidas si se establecieran por Ley o si una Ley delegara legítimamente la regulación, estableciendo ella misma, al menos, los parámetros de esa delegación, lo que no ocurre mínimamente en el presente caso.

**IX.-** Asimismo, el accionante estima que el Reglamento para las Bolsas de Comercio -emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero- quebranta lo dispuesto en el numeral 140, incisos 3º) y 18), de la Constitución Política, toda vez que, éste debió de ser dictado por el Poder Ejecutivo y no por un órgano administrativo cualquiera. En ese particular, el gestionante sostuvo que la norma en cuestión no se constituye

como un reglamento técnico que, eventualmente, podría encargarse a entes descentralizados u órganos especiales.

Para tal efecto, se debe de aclarar, en primer término, que el legislador incurrió en un error al señalar en el transitorio IX en cuestión que *“Para tales efectos, la Superintendencia dictará una reglamentación especial”*. Esto, ya que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley No. 7732, resulta evidente que la potestad reglamentaria, en materia de regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que, conforme a la ley, debe de ejercer la SUGEVAL, le compete al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero -CONASSIF-. De esta manera, el Reglamento para las Bolsas de Comercio fue, ciertamente, dictado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, el que, a su vez, según el numeral 169 de la Ley No. 7732, se constituye como un órgano colegiado de dirección superior de las tres Superintendencias del Sistema Financiero, a saber, la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Lo anterior, atendiendo, como se dijo, a la potestad reglamentaria que le es atribuida, específicamente, según el numeral 171, incisos b), e), f), i), j), n), ñ), o), p) y q), de la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732.

En anteriores oportunidades, esta jurisdicción constitucional ha reconocido la potestad reglamentaria que posee el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Véanse al respecto los Votos Nos. 10976-06 de las 18:08 hrs. de 26 de julio de 2006, 17599-06 de las 14:06 hrs. de 6 de diciembre de 2006 y 2939-07 de las 09:04 hrs. de 2 de marzo de 2007).

Sin embargo, dado que las normas impugnadas, han sido declaradas inconstitucionales, no considera esta Sala que se necesita entrar a analizar el alcance concreto de la regulación por parte del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y no por “la Superintendencia”, como se indica en el transitorio IX anulado.

**X.-** También se aduce violación al artículo 39 de la Carta Política, toda vez que, el Reglamento en cuestión -en cuanto al régimen sancionatorio-, se remite a lo dispuesto en la Ley Reguladora del Mercado de Valores, la cual,

según el accionante, contempla faltas relacionadas, exclusivamente, con la materia que regula, sea, con las bolsas de valores y no de productos. Dado que las normas impugnadas, han sido declaradas inconstitucionales, no considera esta Sala que se necesita entrar a analizar el contenido concreto del marco regulatorio anulado.

**XI.- SOBRE LA COADYUVANCIA ACTIVA.** Finalmente, debe de observarse que el Presidente de la Corporación Agrobursátil Puesto de Bolsa de Comercio S.A., además de reiterar algunos de los alegatos expuestos, a su vez, en el presente proceso por el accionante, solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad -realizando otro tipo de consideraciones jurídicas-, de los Decretos Ejecutivos Nos. 30900, 32237, 32048, 32389, 32826, 33215, 33879 y 34902. Esto, ya que, en otras cosas -según argumenta-, estas últimas normas fueron dictadas sin que, de previo y, de acuerdo con el numeral 4° de la Ley No. 7732, se haya realizado la respectiva consulta a la SUGEVAL. Situación anterior que, en su criterio, hizo que la Corporación referida haya visto limitada, injustificadamente, su participación en el mercado de varios productos. Asimismo, el coadyuvante adujo que la SUGEVAL no ha respetado el procedimiento establecido en el artículo 6° de la Ley No. 7472, denominada Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, el Reglamento sobre la Adjudicación de Cuotas de Importación en Casos de Desabastecimiento de Productos Agropecuarios, así como el Acuerdo sobre Adjudicación de Licencias de Importación de la Organización Mundial del Comercio y las disposiciones del artículo XIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio. En virtud de lo anterior y, tomando en consideración lo dispuesto en el numeral 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el referido Presidente de la Corporación Agrobursátil -en lo tocante a la similitud de extremos señalados por el accionante-, deberá de estarse a lo señalado en esta sentencia. Sin embargo, la presente gestión de coadyuvancia -atendiendo, nuevamente, a lo dispuesto en la norma de rito mencionada-, debe de ser rechazada en todo aquello que no corresponda directamente con los alegatos señalados en el presente proceso por el accionante, toda vez que el coadyuvante, como figura procesal, no puede

pedir nada para sí o formular pretensiones diferentes, excluyentes, accesorias o complementarias (artículos 14 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y 112 del Código Procesal Civil). De ahí que, esta Sala resulte incompetente, en este caso en particular, para analizar si los decretos ejecutivos arriba señalados devienen o no en inconstitucionales.

## **XII.- COROLARIO Y DIMENSIONAMIENTO TEMPORAL DE LA SENTENCIA.**

En mérito de lo expuesto, se impone acoger la presente acción de inconstitucionalidad. Ahora bien, el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional permite al Tribunal dimensionar los efectos de las sentencias, no obstante los efectos declarativos y anulatorios. En este sentido, establece que la Sala podrá graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, su efecto retroactivo, y dictará las reglas necesarias para evitar que esto produzca graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales. Por su parte, la Sala ha establecido para otros casos la posibilidad de dimensionar los efectos de sus sentencias, prospectivamente, para proteger derechos fundamentales o intereses fundamentales de la Nación, como ocurrió en las decisiones No. 2008-1572 de las 14:54 horas del 30 de enero de 2008 y 2006-7965 de las 16:58 horas del 31 de mayo de 2006, y en sentido similar, por primera vez, en la sentencia 1992-1696 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992. Siendo evidente la importancia de la disposiciones impugnadas en la vida económica y social del país, y para evitar graves dislocaciones a la seguridad jurídica y de las transacciones económicas del país, la normativa se mantiene en vigencia por el plazo que se indica en la parte dispositiva de esta sentencia, para que las autoridades públicas encargadas de la Supervisión del Sistema Financiero no solo puedan aplicar las disposiciones, sino que pueden gestionar ante las autoridades legislativas la normativa respectiva, de conformidad con lo señalado por esta sentencia. En consecuencia, los efectos anulatorios tomarán vigencia un año a partir de la fecha de dictada esta sentencia.

XIII.- Los Magistrados Mora, Jinesta y Araya salvan el voto y declaran sin lugar la acción.-

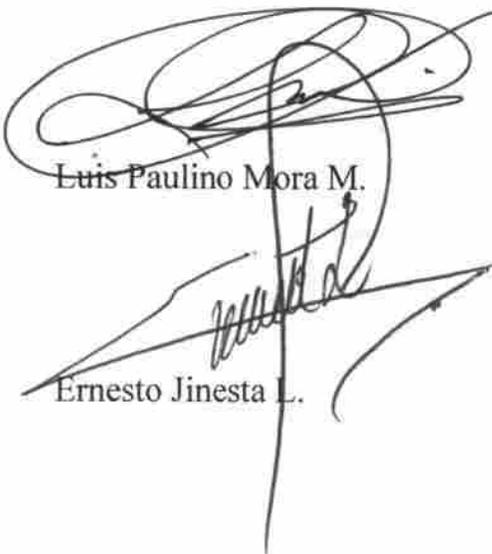
**POR TANTO:**

Se declara con lugar la Acción de Inconstitucionalidad por mayoría. Se anula el Transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores N° 7732 de 17 de diciembre de 1997, publicada en La Gaceta N° 18 del 27 de enero de 1998 y el Reglamento para las Bolsas de Comercio, emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y publicado en La Gaceta N° 188 de 22 de octubre de 2006. De acuerdo con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensiona en el tiempo la nulidad aquí pronunciada, la que regirá prospectivamente al cumplirse un año de la presente Sentencia, con el objeto de evitar dislocaciones a la seguridad, a la justicia y a la paz social. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe, las situaciones jurídicas consolidadas por prescripción, caducidad o sentencia con autoridad de cosa juzgada material. Comuníquese a la Procuraduría General de la República, al accionante, a las partes del asunto previo y al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. Publíquense los avisos e íntegramente el voto en el Boletín Judicial y reséñese en el diario oficial La Gaceta. Notifíquese. Los Magistrados Mora, Jinesta y Araya salvan el voto y declaran sin lugar la Acción.



Ana Virginia Calzada Miranda

Presidenta



Luis Paulino Mora M.



Ernesto Jinesta L.



Gilbert Armijo S.



Fernando Cruz C.

E



Rodolfo Piza R.



Jorge Araya G.

Erj/

**Exp: No. 09-010478-0007-CO**

**Res. No. 2011-5966**

**VOTO SALVADO DE LOS MAGISTRADOS  
MORA, JINESTA Y ARAYA.**

Los Magistrados **Mora Mora, Jinesta Lobo y Araya García**, salvan el voto, con **redacción del segundo**, y declaran sin lugar la acción de inconstitucionalidad interpuesta, por las siguientes razones:

**Redacta el Magistado Jinesta; y,  
CONSIDERANDO:**

**I.- SOBRE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRANSITORIO IX DE LA LEY REGULADORA DEL MERCADO DE VALORES.** El accionante aduce que el transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores deviene en inconstitucional pues -en contra de lo dispuesto en el numeral 9° de la Constitución Política-, delega, indebidamente, una potestad que le corresponde, en exclusiva, a la Asamblea Legislativa, sea, la regulación y supervisión de las bolsas de productos, en manos de la Superintendencia General de Valores - SUGEVAL-. Esto, además, en su criterio, aún y cuando, para tal efecto, el legislador promulgó el Título IV del Código de Comercio. No obstante, no estimamos de recibo el anterior alegato. Así, obsérvese, en primer término, que la Asamblea Legislativa, en ningún momento, ha delegado, indebidamente, su potestad de legislar. Esto, ya que, la referida Asamblea - haciendo uso de su potestad discrecional para regular y, atendiendo a la conveniencia política imperante en su momento-, señaló en el transitorio IX en cuestión, que la regulación y supervisión que la SUGEVAL efectúe sobre las bolsas de productos, debe de realizarse tomando como parámetro

las normas y principios establecidos en la Ley Reguladora del Mercado de Valores “*que le sean racionalmente aplicables*”; es decir, aquellas normas que resulten compatibles y conducentes con la materia bajo estudio. No observamos, por consiguiente, la forma en que la SUGEVAL se podría apartar de lo preceptuado por el legislador, cuando los parámetros para el ejercicio de las citadas potestades de regulación y supervisión se encuentran establecidos, aunque de manera indeterminada, por la ley. De ningún modo, se podría, entonces, sostener que tal órgano regula a las bolsas de productos de una forma discrecional y “a su antojo”, tal y como alega infundadamente el accionante. De otra parte, debe de tomarse en consideración que han sido, precisamente, razones de orden público, las que han llevado al legislador, mediante el transitorio IX, a otorgarle a la SUGEVAL una competencia en materia de regulación y supervisión sobre las bolsas de productos. Sobre ese particular, debe observarse que dada la importancia del sistema financiero para la estabilidad económica de un país, los diversos mercados, especialmente, el mercado de productos, debe de estar sometido a un especial y estricto régimen de regulación y supervisión. Por ende, nótese que, para el caso concreto, las prerrogativas que se reconocen al citado órgano, son manifestación de un poder de policía dirigido a mantener el orden público económico. En razón de ese poder, entonces, se le faculta a la SUGEVAL, tal y como se apuntó, entre otras, a regular la actividad financiera bajo estudio y los agentes que en ella intervienen -de conformidad, a su vez, con la reglamentación emitida, como se verá luego, por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero-, vigilar el funcionamiento del sistema económico de su competencia y, consecuentemente, sancionar el irrespeto que se cometa en contra de éste último. De esta forma, se orienta y dirige la actividad productiva para atender las necesidades de la producción y el consumo, así como para satisfacer los intereses de los inversionistas. Finalmente, se le

debe de aclarar al accionante que a este Tribunal Constitucional no le compete dilucidar -por ser un extremo de estricta legalidad-, si las bolsas de productos deben ser reguladas de conformidad con lo dispuesto en el transitorio IX de la ley impugnada o mediante las normas señaladas, al efecto, por el Código de Comercio. Sobre este particular, obsérvese que esta Sala, en el Voto No. 4504-06 de las 18:34 hrs. de 29 de marzo de 2006, señaló lo siguiente:

*“(...) V.- Para concluir, es menester dejar en claro que -tal y como se ha reafirmado anteriormente- no es del resorte de la Sala Constitucional dilucidar cuestiones relativas a la vigencia en el tiempo de una norma, sino únicamente respecto de su regularidad constitucional. En efecto: “En relación a las cuestiones que serán objeto de análisis, debe rechazarse esta acción en cuanto pretende que se declare que las normas cuestionadas fueron derogadas tácitamente con la promulgación del Código de Comercio, ya que se trata de un problema de colisión de normas infraconstitucionales, que debe ser resuelto en la vía jurisdiccional ordinaria por parte del órgano encargado de su eventual aplicación y no por esta sede (...)”.* (El destacado no forma parte del original).

Por consiguiente, el accionante, si a bien lo tiene, puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa a plantear dicha disconformidad.

**II.-** De otra parte, el interesado alega quebrantado el principio de reserva de ley, así como el artículo 46 constitucional, ya que, según su dicho, las limitaciones y restricciones que se impongan en contra de su derecho fundamental a la libertad de comercio, deben de efectuarse a través de una ley -la cual es inexistente-, y no mediante la promulgación de un reglamento. Por consiguiente, afirma que se le otorga a la SUGEVAL una potestad discrecional e inconstitucional para definir el régimen jurídico de las bolsas de productos. Sin embargo, estimamos que no lleva razón el accionante en su alegato. Esto, pues tal y como se indicó en el considerando anterior, la SUGEVAL tienen la potestad de regular y

supervisar el mercado de productos y, por consiguiente, de imponerle restricciones a la libertad de comercio que en éste se ejerza, de conformidad, a su vez, con las normas y principios establecidos por la Ley Reguladora del Mercado de Valores "*que le sean racionalmente aplicables*". De ahí que, no sea atendible en esta sede acusar que las limitaciones que se le impongan a ese derecho fundamental carezcan de toda base legal. A mayor abundamiento, debe señalarse que, precisamente, con base en esa potestad que otorga el transitorio bajo estudio, es que se emitió el también cuestionado Reglamento para las Bolsas de Comercio, a través del cual se regula detalladamente todo lo concerniente a las denominadas bolsas de productos. De manera tal que, en el tanto dicho Reglamento -el cual será objeto de mayor análisis infra-, desarrolle las referidas normas y principios "*racionalmente aplicables*" de la Ley Reguladora del Mercado de Valores a efecto de regular y supervisar las bolsas de productos, existe siempre un marco legislativo que brinda suficiente respaldo.

**III.-** Asimismo, se acusa que -de manera discrecional y, tomando como parámetro el régimen jurídico creado para el mercado de valores-, se define, erróneamente, a través del transitorio IX, el régimen de las bolsas de productos. Por consiguiente, aduce el accionante que el legislador, a la hora de redactar el transitorio en cuestión, omitió considerar que se trata, en realidad, de dos mercados, considerablemente, distintos, en los cuales, a su vez, se ejecutan operaciones comerciales diferentes. Sin embargo, en nuestro criterio, el hecho que las bolsas de valores sean diferentes a las bolsas de productos -situación que el legislador no ignora, de ahí la redacción de la norma cuestionada-, no impide que algunas regulaciones de las primeras -relativas a la supervisión y regulación-, se puedan aplicar, perfectamente, a las segundas. En todo caso, si el gestionante considera que las normas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores no son

compatibles, por la especialidad de la materia, con las bolsas de productos, eso es un extremo que deberá de plantear ante las vías de legalidad ordinarias y no ante este órgano especializado de la Corte Suprema de Justicia.

IV.- Finalmente, en lo tocante al transitorio IX, el accionante acusa que han pasado casi doce años desde la promulgación de esta norma -que pareciera permanente y no transitoria-, sin que, a la fecha, exista, al menos, un proyecto de ley en trámite que regule la materia. Situación anterior que, en su criterio, se agrava si se observa que la norma, ni siquiera, estipula un plazo para tal efecto. Por ende, estima el interesado que las normas transitorias -como la presente-, no se han creado para ser utilizadas de forma espuria, brindando soluciones de manera indefinida. No obstante, sobre el particular, resulta menester aclararle al interesado que el hecho que la norma impugnada sea de naturaleza transitoria o, por el contrario, permanente -tal y como, incluso, reconoce la Procuraduría General de la República-, no la hace *per se* inconstitucional. Asimismo, debe observarse que la omisión en regular definitivamente y, a través de una ley especial, las bolsas de productos, no es residenciable ante esta Sala. Lo anterior, si se toma en consideración que, por el momento, estas bolsas -tal y como se desprende del presente voto disidente-, sí poseen un marco normativo mediante el cual se les regula y supervisa.

V.- **ACERCA DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO PARA LAS BOLSAS DE COMERCIO.** El interesado considera que el Reglamento para las Bolsas de Comercio deviene, igualmente, en inconstitucional, dado que, fue emitido con fundamento en el referido transitorio IX; es decir, de conformidad con las normas y principios -a escoger discrecionalmente por la SUGEVAL-, que contempla la Ley No. 7732. Sin embargo, nuevamente, el criterio del accionante resulta infundado, pues, de acuerdo con las consideraciones

vertidas en las líneas anteriores, el transitorio IX de la Ley No. 7732 no deviene, de modo alguno, en inconstitucional. De manera tal que, bajo tal presupuesto, el Reglamento para las Bolsas de Comercio no puede reputarse, *per se*, con vicios de inconstitucionalidad. Ahora bien, debe de tomar en consideración el gestionante que si alguna de estas normas reglamentarias -mediante las cuales se regulan las bolsas de productos-, excede el referido desarrollo legislativo y, eventualmente, se llegara a constituir un vicio ultra vires o regulación ex novo, es una cuestión de legalidad ordinaria que debe ser conocida y resuelta por la jurisdicción contenciosa administrativa -según el artículo 49 de la Constitución Política-, creada con el propósito manifiesto de garantizar la legalidad de la función administrativa, como lo es, el ejercicio de la potestad reglamentaria de forma congruente con la ley. Así, y, sobre el tema en concreto, este Tribunal Constitucional ha vertido una copiosa jurisprudencia en la que ha señalado lo siguiente:

*"(...) Único: Inadmisibilidad de la acción por referirse a cuestiones de mera legalidad. En esencia, la presente demanda se reduce a cuestionar la contraposición que dice encontrar el accionante entre el aparte 2.16.2 del "Manual operativo al Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos" del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el artículo 38 del Código de Trabajo. Aun cuando en esa colisión de normas cree apreciar una infracción de las potestades constitucionales asignadas al Poder Ejecutivo por el artículo 140, incisos 3) y 18) constitucional y de las restricciones al ejercicio de las potestades públicas que constituyen el principio de legalidad comprendido en el artículo 11 ibidem, lo cierto es que la cuestión no alcanza a plantear un verdadero conflicto de constitucionalidad sino tan solo de modo reflejo o indirecto. En reiteradas ocasiones (como, por ejemplo, en la sentencia número 2000-01149 de las 15:39 horas del 2 de febrero del 2000) esta Sala ha sostenido que determinar si una norma reglamentaria violenta o excede lo dispuesto en una ley es un tema de legalidad cuya discusión no*

corresponde a esta jurisdicción. El artículo 49 de la Carta Fundamental asigna el control de la legalidad de la función administrativa del Estado a la jurisdicción contencioso administrativa, no a la constitucional. Si esta Sala pretendiera fiscalizar por medio de la acción de inconstitucionalidad las distintas posibles hipótesis de infracción al principio de legalidad que pueden darse en los despachos administrativos, en la práctica suplantaría -a contrapelo del texto constitucional- a los tribunales de esa materia. En consecuencia, si el accionante considera que las normas reglamentarias cuestionadas son ilegales, puede acudir, si a bien lo tiene, ante la mencionada jurisdicción contencioso-administrativa a hacer valer sus derechos. (...)." (Voto No. 14901-2006 de las 14:47 hrs. de 10 de octubre de 2006). (Véase en igual sentido la Sentencia No. 13458-2006 de las 10:17 hrs. de 8 de septiembre de 2006).

VI.- Asimismo, el accionante estima que el Reglamento para las Bolsas de Comercio -emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero- quebranta lo dispuesto en el numeral 140, incisos 3º) y 18), de la Constitución Política, toda vez que, éste debió de ser dictado por el Poder Ejecutivo y no por un órgano administrativo cualquiera. En ese particular, el gestionante sostuvo que la norma en cuestión no se constituye como un reglamento técnico que, eventualmente, podría encargarse a entes descentralizados u órganos especiales. No obstante, estimamos que el accionante no lleva razón en este nuevo argumento. Para tal efecto, sin embargo, se debe de aclarar, en primer término, que el legislador incurrió en un error al señalar en el transitorio IX en cuestión que "*Para tales efectos, la Superintendencia dictará una reglamentación especial*". Esto, ya que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley No. 7732, resulta evidente que la potestad reglamentaria, en materia de regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que, conforme a la ley, debe de ejercer la SUGEVAL, le compete al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero -CONASSIF-. De esta manera, el Reglamento para las Bolsas de Comercio fue, ciertamente, dictado por el Consejo Nacional de

Supervisión del Sistema Financiero, el que, a su vez, según el numeral 169 de la Ley No. 7732, se constituye como un órgano colegiado de dirección superior de las tres Superintendencias del Sistema Financiero, a saber, la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Lo anterior, atendiendo, como se dijo, a la potestad reglamentaria que le es atribuida, específicamente, según el numeral 171, incisos b), e), f), i), j), n), ñ), o), p) y q), de la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732, bajo los siguientes términos:

*b) Aprobar las normas atinentes a la autorización, regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que, conforme a la ley, deben ejecutar la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones (...)*

*e) Aprobar las normas aplicables a los procedimientos, requisitos y plazos para la fusión o transformación de las entidades financieras.*

*f) Aprobar las normas atinentes a la constitución, el traspaso, registro y funcionamiento de los grupos financieros, de conformidad con la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. (...)*

*i) Reglamentar el intercambio de información que podrán realizar entre sí las diferentes Superintendencias, para el estricto cumplimiento de sus funciones de supervisión prudencial. La Superintendencia que reciba información en virtud de este inciso, deberá mantener las obligaciones de confidencialidad a que está sujeto el receptor inicial de dicha información.*

*j) Aprobar las normas generales de organización de las Superintendencias y las auditorías internas. (...)*

*n) Aprobar las normas que definan cuáles personas físicas o jurídicas, relacionadas por propiedad o gestión con los sujetos fiscalizados, se considerarán parte del mismo grupo de interés económico, para asegurar una diversificación adecuada de las carteras y resolver y evitar los conflictos de interés.*

ñ) *Aprobar las disposiciones relativas a las normas contables y de auditoría, según los principios de contabilidad generalmente aceptados, así como la frecuencia y divulgación de las auditorías externas a que obligatoriamente deberán someterse los sujetos supervisados. En caso de conflicto, estas normas prevalecerán sobre las emitidas por el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica.*

o) *Aprobar las normas referentes a la periodicidad, el alcance, los procedimientos y la publicación de los informes rendidos por las auditorías externas de las entidades fiscalizadas, con el fin de lograr la mayor confiabilidad de estas auditorías.*

p) *Aprobar las normas aplicables a las auditorías internas de los entes fiscalizados por las Superintendencias, para que estas ejecuten debidamente las funciones propias de su actividad y velen porque tales entes cumplan con las normas legales.*

q) *Aprobar las normas garantes de la supervisión y el resguardo de la solidez financiera de los regímenes de pensiones del Poder Judicial y cualesquiera otros creados por ley o convenciones colectivas.*

Asimismo, debe de tomarse en consideración que, en anteriores oportunidades, esta jurisdicción constitucional ha reconocido la potestad reglamentaria que posee el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Véanse, al respecto, los Votos Nos. 10976-06 de las 18:08 hrs. de 26 de julio de 2006, 17599-06 de las 14:06 hrs. de 6 de diciembre de 2006 y 2939-07 de las 09:04 hrs. de 2 de marzo de 2007). Bajo tal orden de consideraciones, no estimamos que el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero haya vulnerado, con la emisión del Reglamento en cuestión –para lo cual, como se vio supra, posee plena potestad-, lo dispuesto en los numerales 140, incisos 3º) y 18), de la Constitución Política.

**VII.-** También, se aduce violación al artículo 39 de la Carta Política, toda vez que, el Reglamento en cuestión -en cuanto al régimen sancionatorio-, se remite a lo dispuesto en la Ley Reguladora del Mercado

de Valores, la cual, según el accionante, contempla faltas relacionadas, exclusivamente, con la materia que regula, sea, con las bolsas de valores y no de productos. No obstante lo anterior, los referidos alegatos expuestos por el accionante, tampoco, son de recibo. En primer término, obsérvese que, tal y como se ha indicado, reiteradamente, en líneas anteriores, la SUGEVAL posee la potestad suficiente para aplicarle a las bolsas de productos las normas y principios dimanantes de la Ley No. 7732 que considere "*racionalmente aplicables*". De ahí que, será dicho órgano el que determine, técnicamente, cuáles preceptos y principios del régimen sancionatorio atinentes al mercado de valores compatibilizan racionalmente con el régimen del mercado de productos. Por consiguiente, al ser éste un extremo de mera legalidad, este Tribunal Constitucional no posee competencia alguna para conocerlo y resolverlo. En todo caso, nótese que el interesado no señaló, puntualmente y, en claro quebranto a lo señalado en el numeral 78 párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, cuáles normas de la Ley No. 7732, en su criterio, son aplicadas, de manera inconstitucional por la SUGEVAL a las bolsas de productos.

**VIII.- SOBRE LA COADYUVANCIA ACTIVA.** Finalmente, debe de observarse que el Presidente de la Corporación Agrobursátil Puesto de Bolsa de Comercio S.A., además de reiterar algunos de los alegatos expuestos, a su vez, en el presente proceso por el accionante, solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad -realizando otro tipo de consideraciones jurídicas-, de los Decretos Ejecutivos Nos. 30900, 32237, 32048, 32389, 32826, 33215, 33879 y 34902. Esto, ya que, en otras cosas -según argumenta-, estas últimas normas fueron dictadas sin que, de previo y, de acuerdo con el numeral 4° de la Ley No. 7732, se haya realizado la respectiva consulta a la SUGEVAL. Situación anterior que, en su criterio, hizo que la Corporación referida haya visto limitada, injustificadamente, su

participación en el mercado de varios productos. Asimismo, el coadyuvante adujo que la SUGEVAL no ha respetado el procedimiento establecido en el artículo 6° de la Ley No. 7472, denominada Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, el Reglamento sobre la Adjudicación de Cuotas de Importación en Casos de Desabastecimiento de Productos Agropecuarios, así como el Acuerdo sobre Adjudicación de Licencias de Importación de la Organización Mundial del Comercio y las disposiciones del artículo XIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio. En virtud de lo anterior y, tomando en consideración lo dispuesto en el numeral 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el referido Presidente de la Corporación Agrobursátil –en lo tocante a la similitud de extremos señalados por el accionante-, deberá de estarse a lo señalado en esta sentencia. Sin embargo, la presente gestión de coadyuvancia -atendiendo, nuevamente, a lo dispuesto en la norma de rito mencionada-, debe de ser rechazada en todo aquello que no corresponda directamente con los alegatos señalados en el presente proceso por el accionante, toda vez que el coadyuvante, como figura procesal, no puede pedir nada para sí o formular pretensiones diferentes, excluyentes, accesorias o complementarias (artículos 14 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y 112 del Código Procesal Civil). De ahí que, esta Sala resulte incompetente, en este caso en particular, para analizar si los decretos ejecutivos arriba señalados devienen o no en inconstitucionales.

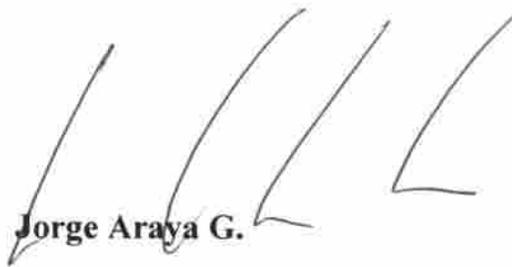
**IX.- COROLARIO.** En mérito de lo expuesto, se impone desestimar la presente acción de inconstitucionalidad.



**Luis Paulino Mora M.**



**Ernesto Jinesta L.**



**Jorge Araya G.**