

PROYECTO DE LEY

**CONVOCATORIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Expediente N.º 19.874

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Constitución Política es obra humana. Significa que pertenece al mundo de la cultura y que posee una objetividad propia, separada de sus creadores, esto que implica, que la Constitución es incapaz de evolucionar por sí sola.

Por otra parte, la experiencia histórica enseña que las constituciones, para que cumplan sus propósitos, deben responder no solo a la idiosincrasia de los pueblos, sino también a los principios, valores, necesidades y aspiraciones de los tiempos actuales. Como recuerda Jefferson, el presente es de los vivos, no de los muertos. De ahí el derecho que tiene cada generación de adaptar la Constitución a su realidad y voluntad como lo hicieron las generaciones que la precedieron.

Desde esas incuestionables verdades, resulta evidente que la Constitución que rige en el país, desde el 7 de noviembre de 1949, pese a sus bondades y los múltiples ajustes que ha recibido en los últimos años, ha perdido actualidad y por tanto es necesario reformarla.

En primer término, porque nuestro ordenamiento constitucional proviene del siglo XIX. Con el rompimiento del orden constitucional en 1948 y la instalación de la Junta Militar de Gobierno, presidida por José Figueres Ferrer, se convocó una Asamblea Nacional Constituyente, con el propósito de dotar al país de una nueva Constitución Política. Para ello la Asamblea tomó como base de sus deliberaciones la Constitución de 1871. Así pues, la Constitución que nos rige, desde muchos puntos de vista, resulta vieja, parchada y desajustada; es una Constitución que se hizo mirando hacia atrás y desde su promulgación, sin unidad interna y muchas lagunas o vacíos jurídicos.

Llama la atención que de 1949 al día de hoy se han realizado 62 reformas a la Constitución. Estas reformas han impactado 93 artículos constitucionales, algunos de ellos reformados hasta tres veces en el período mencionado.

La desactualización de nuestra Constitución Política también se evidencia por el hecho de que en la corriente legislativa se están tramitando 41 proyectos de ley que involucra la reforma de 61 artículos. En esta misma línea de argumentación, llama poderosamente la atención que de 1949 a la fecha se han

presentado, al menos, diez proyectos para convocar la Asamblea Constituyente, todos fallidos.

Esta avalancha de reformas y proyectos de reformas parciales, más los intentos de convocar al Poder Constituyente, prueban cada vez con mayor claridad, que 66 años han sido suficientes y que nuestra Constitución requiere una revisión y reforma general, con el fin de adaptarla a las necesidades, principios y valores de los tiempos que corren.

La segunda razón por la que se justifica la revisión y reforma general de la Constitución Política, se debe a que ha perdido su función racionalizadora del ejercicio del poder político, en el contexto socio-político actual.

Solo por citar algunos ejemplos, se puede constatar que el Poder Legislativo no legisla con la prontitud que demandan los tiempos actuales; que el Poder Ejecutivo ha perdido capacidad operativa, ahogado por la duplicación de funciones y una estructura administrativa compleja, constituida por trescientas veinticinco instituciones y; que el Poder Judicial, todos los días, a cada instante, transgrede el principio de la justicia pronta y cumplida y con ello el derecho ciudadano a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos; que el régimen municipal no funciona porque carece de competencias y presupuesto para llevarlas a cabo; que el presupuesto está concebido para períodos de un año lo que imposibilita la planificación de mediano y largo plazo; que la Contraloría debilita su función fiscalizadora en la medida que el refrendo contralor le obliga a actuar como juez y parte y; que el régimen de responsabilidades que regula la Constitución tanto para los funcionarios de elección popular como para los empleados públicos es de muy baja intensidad, lo que en la práctica se traduce en ineficiencia, ineficacia e impunidad.

Vivimos en un sistema en el que se ha diluido la fuerza normativa de la Constitución: a) porque los que deberían ser sus titulares no ejercen dicho poder; b) por el ejercicio de poderes fácticos y la capacidad de veto de algunos grupos de interés o presión, que actúan de manera formal o informal en el sistema y; c) porque la estructura jurídica del Estado, caracterizada por el exceso de instituciones, el burocratismo y la tramitología, conducen a la ineficiencia, la ineficacia y la corrupción.

Una tercera categoría de problemas que justifican la convocatoria de una Asamblea Constituyente están relacionados con la calidad de vida. Desde este punto de vista, se puede decir, que si bien el aparato institucional que auspicia la Constitución ha resultado positivo en cuanto a las capacidades institucionales para el ejercicio de la democracia -elecciones libres y ordenadas, por ejemplo- ha sido insuficiente en términos del verdadero impacto de esa institucionalidad sobre el desarrollo humano. Desde hace décadas estamos estancados en aproximadamente un 21% de personas que viven en condiciones de pobreza y en un modelo económico que ha conducido a la concentración de la riqueza.

De esta forma, es constatable un desfase entre los objetivos políticos que proclama la Constitución, relacionados con el bienestar general, la justicia y la solidaridad social y lo que ocurre en la realidad. En otros términos, no coincide la Constitución escrita con los niveles de pobreza, desigualdad, polarización y exclusión social que existe en la realidad.

Esto explica por qué las principales instituciones de representación política del país han experimentado pérdidas considerables de confianza, al mismo tiempo que se ha incrementado la intolerancia política, la protesta y los conflictos sociales. “Diversos datos (cf. Estado de la Nación, 2003, Latinobarómetro, 2004, 2005, 2008 y 2009; PNUD, 2004; Vargas y Rosero, 2004; Rojas Bolaños, 2006; Mora, 2005) caracterizan la pérdida o debilitación de la representación política así:

- Erosión del apoyo (distanciamiento-desencanto) y de la confianza (legitimidad) de la población con los actores políticos.
- Erosión del apoyo y de la confianza de la población con la institucionalidad política y, en particular, con las estructuras especializadas para la canalización de demandas o mediación política, principalmente los partidos políticos.
- Tendencia electoral abstencionista y de un electorado “volátil” (IISUCR/IFED–TSE 2013).
- Acciones colectivas -movilización- y protesta social crecientes.
- Percepción de que se gobierna para grupos con intereses específicos y/o propios alejados de la búsqueda del bien común o mayoritario (corporativismo)”¹.

Existe un divorcio cada vez más profundo entre esa Costa Rica pobre e inconforme contra los gobernantes, los partidos políticos y la institucionalidad democrática y una Constitución que mantiene esquemas de representación, rendición de cuentas, evaluación de resultados y responsabilidad, rebasados por esos cambios. Pareciera que nos hemos preocupado mucho por los aspectos formales de la democracia y descuidado los sustanciales. Estos hechos parecieran afectar el apoyo ciudadano o la legitimidad de la democracia en el país.

¹ ROSALES-VALLADARES, Rotsay. Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: Oportunidad para un diálogo social reconstitutivo. Ponencia presentada en el Segundo Foro Institucional 2015, “Costa Rica ante el futuro: situación, visión y retos”, organizado por la Universidad de Costa Rica, 14 de octubre de 2015.

“Tabla: *Disminución del apoyo a la democracia*”

PAÍS	DISMINUCIÓN APOYO A LA DEMOCRACIA
Costa Rica	16
México	12
Uruguay	7
Panamá	6
Honduras	3
Nicaragua	3
El Salvador	1

En síntesis, el debilitamiento de la representación es producto de y a su vez produce un “país político a la zaga” (FLACSO-PNUD 2005) con respecto a la sociedad. Un país desfasado entre la legalidad y las normas y las prácticas “reales”. Un país retrasado en su cultura e institucionalidad políticas-democráticas, pues no es capaz de articular las nuevas demandas, nuevas acciones colectivas y nuevos movimientos sociales que, sin embargo, todavía no configuran un nuevo panorama frente a viejos actores que conservan capacidad de veto”².

En congruencia con las reflexiones anteriores, el informe final de la Junta de Notables para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense, establece:

“...que en los últimos años se han acumulado una serie de problemas en la institucionalidad democrática costarricense que han incidido en la creciente desafección ciudadana por la política expresada en bajas tasas de participación electoral y la mala evaluación del funcionamiento y resultados de las instituciones”³.

Al profundizar en razones, los notables explican que el debilitamiento de la democracia y el incremento de la corrupción pública y privada se deben al pobre “*diseño institucional costarricense*” fundado en un “*presidencialismo atenuado*”. De ahí, concluyen que como parte de la solución de los problemas que enfrenta el país se requiere, “*el remozamiento del diseño institucional para que dé cuenta de los retos que enfrenta el desarrollo nacional*”⁴.

Como corolario, los problemas aquí descritos nos permiten afirmar que se ha debilitado la fuerza normativa de la Constitución:

² Ibid.

³ Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática, Mideplán, 2013, p. 11

⁴ Ibid, p. 7.

1. Desde su función *política*, porque ha perdido claridad en relación con quién dirige a quién, con qué fin, por cuáles medios y con cuáles limitaciones.
2. Desde su función *organizativa*, porque no está satisfaciendo la necesidad de concretar con claridad la organización de los diversos órganos e instituciones estatales.
3. Desde su función *unificadora*, porque no está logrando mantener unida y en paz a la sociedad.

Esta situación plantea el desafío de reformar la Constitución Política. También sobre este tópico la Junta de Notables nos da luces:

“Las soluciones de los problemas sociales materiales del país e incluso problemas ligados a las raíces de nuestra contextura social, tienen como condición necesaria, aunque no suficiente, la renovación del diseño institucional que rige el país. Si no se revisan la arquitectura del Estado y las normas que le impiden funcionar bien, no podremos avanzar mucho, en los otros campos... Las reformas propuestas se inspiran en la idea de permitir el funcionamiento de la democracia de las mayorías, de facilitar la transferencia y ejercicio de la autoridad del pueblo confiada a los gobernantes”⁵.

En su informe, los notables identificaron treinta y dos problemas y sugieren 97 reformas en seis áreas, a saber:

1. Relación del Poder Ejecutivo-Poder Legislativo.
2. Asamblea Legislativa.
3. Poder Ejecutivo y Administración Pública.
4. Poder Judicial y Sala Constitucional.
5. Seguridad jurídica y tramitación administrativa.
6. Relaciones sociales y Estado.

Es de enfatizar que los notables no sugieren de manera expresa la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente. Lo que plantean es una extensa lista de reformas, muchas de las cuales implican reformar la Constitución Política. También es oportuno tomar consciencia que la solución de muchos problemas que hoy presenta la Administración Pública no requiere, necesariamente, de una reforma constitucional. Muchos de ellos se podrían solucionar con simple cambio de cultura institucional y el mejoramiento de la gerencia o buena gestión de los asuntos públicos.

⁵ Ibid. En su informe, los notables identificaron treinta y dos problemas y sugieren 97 reformas.

La necesidad, entonces, de reformar la Constitución Política es criterio generalizado. La mejor prueba de ello es la avalancha de proyectos que con tal propósito se encuentran en la corriente legislativa.

El dilema que se presenta, es mediante cuál procedimiento: el de las reformas parciales (artículo 195) o el de la reforma general (artículo 196).

A partir de una posición conservadora, desde la década de los años sesenta, cuando se planteó por primera vez la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente, se ha dicho *“que no estamos preparados”, “que es como dar un paso al vacío”, “que es como firmar un cheque en blanco”, “que es peligroso”, “que las reformas las puede realizar la Asamblea Legislativa”* y *“que no existen las condiciones adecuadas”*. Mientras tanto, los problemas se han ido acumulando, al punto que hoy, cierto o no, se ha generalizado la idea de que Costa Rica es ingobernable y cada vez, con mayor intensidad, se critica el funcionamiento de la institucionalidad democrática.

Creemos que el pueblo de Costa Rica está suficientemente maduro y culturalmente preparado para convocar, sin miedos infundados, una Asamblea Nacional Constituyente. Son tantas las reformas que se deben hacer a la Constitución, que solo mediante un proceso constituyente se pueden realizar, a partir de un enfoque moderno, democrático y unitario.

Para quienes abogan por el sistema de las reformas parciales, es importante enfatizar que esa vía es lenta, extremadamente lenta y quizás, como sociedad no podamos esperar tanto. ¡La Asamblea Legislativa ni siquiera puede modernizar su reglamento, mucho menos la Constitución! Aparejado a lo anterior, como ya se ha indicado, continuar con las reformas parciales contribuiría a agravar la pérdida de unidad interna de la Constitución, que es indispensable si se le concibe como un todo orgánico.

Por último, para quienes dicen que no estamos preparados, preguntamos y quién lo está cuando se trata de emprender grandes proyectos. Las condiciones siempre hay que crearlas. Esa es una tarea básica, que ha precedido las grandes realizaciones del ser humano. Caso contrario, los costarricenses no habríamos librado la Guerra de 1856, declarado la enseñanza gratuita y obligatoria o eliminado el ejército, y en general, no habríamos conquistado los mares, viajado al espacio o puesto un pie en la luna.

La reunión de la Asamblea Nacional Constituyente implica la convocatoria de un poder democrático, fundado en el poder y la representación del pueblo; en un poder creador de una realidad nueva de progreso respecto a lo que existe. Es democrático porque garantiza que el proceso se llevará a cabo en condiciones de libertad, transparencia, publicidad y participación pluralista; porque garantiza la igualdad de género -tanto horizontal como vertical- entre hombres y mujeres; en suma, porque permite el máximo grado de comunión entre sociedad y representantes, entre ciudadanos y constituyentes.

Finalmente, para quienes sostienen que la Asamblea Legislativa puede llevar a cabo las reformas que requiere el sistema, se debe recordar que la Sala Constitucional ha establecido que cuando se trate de reformas que afecten de manera significativa la estructura del Estado o los derechos fundamentales, solo las puede realizar el Poder Constituyente originario. De manera que la única vía que nos queda para solucionar los problemas ligados al ordenamiento constitucional es la vía democrática de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

La convocatoria a la Asamblea Constituyente, de acuerdo con lo ya indicado en esta exposición de motivos pretende que contemos con una nueva Constitución que: a.) se estructura, desde el plano formal, de manera lógica, simple y amigable, b.) precise y amplíe el compendio de derechos fundamentales que contiene la Carta Magna y c.) refresque y modernice la estructura orgánica del Estado.

En atención a las anteriores razones que justifican la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, los suscritos diputados y diputadas acogemos el presente proyecto de ley, para su análisis y aprobación. ASF

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**CONVOCATORIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

TÍTULO ÚNICO

**Capítulo I
Conformación**

ARTÍCULO 1.- Con fundamento en el artículo 196 de la Constitución Política, se convoca la Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de reformar la Constitución y adaptarla a las necesidades, aspiraciones, principios y valores de los tiempos actuales.

ARTÍCULO 2.- La Asamblea Nacional Constituyente estará integrada por 45 representantes constituyentes escogidos por partidos políticos debidamente inscritos a escala nacional o provincial. Serán electos mediante listas cerradas y el principio de proporcionalidad, respetando la paridad de género, tanto de forma horizontal como vertical. Veintisiete serán electos mediante listas nacionales y dieciocho mediante listas provinciales.

**Capítulo II
Convocatoria**

ARTÍCULO 3.- La convocatoria a elecciones de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente la hará el Tribunal Supremo de Elecciones, el primer domingo de marzo, del año 2019.

Las elecciones se realizarán, el primer domingo de julio de ese año y la Asamblea se instalará el siete de noviembre del mismo año.

La juramentación de sus miembros la realizará el Tribunal Supremo de Elecciones.

ARTÍCULO 4.- La Asamblea Nacional Constituyente promulgará la nueva Constitución en un plazo improrrogable de veinte meses, posteriores al inicio de sus sesiones. Si la Asamblea promulga la nueva Constitución antes de ese plazo, se podrá disolver mediante una moción aprobada al efecto.

ARTÍCULO 5.- La nueva Constitución entrará en vigencia el 15 de setiembre del año 2021.

Capítulo III

Requisitos, impedimentos, inmunidades y remuneración

ARTÍCULO 6.- Para ser electo diputado constituyente se requiere:

1. Ser ciudadano en ejercicio.
2. Ser costarricense por nacimiento o por naturalización, con más de diez años de residencia en el país, después de haber obtenido la nacionalidad.
3. Haber cumplido 25 años.
4. Ser del estado seglar.

ARTÍCULO 7.- En cuanto los impedimentos serán los mismos establecidos en el artículo 109 de la Constitución Política para los diputados.

Estas incompatibilidades afectarán a quienes desempeñen los cargos indicados dentro de los seis meses anteriores a la convocatoria de elección.

ARTÍCULO 8.- Los diputados de la Asamblea Nacional Constituyente gozarán de las inmunidades que el artículo 110 de la Constitución Política reconoce a los diputados de la Asamblea Legislativa.

ARTÍCULO 9.- Los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente contarán con personal auxiliar, remuneración, ayudas técnicas y administrativas en las mismas condiciones que regula la ley para los diputados.

Capítulo IV

Proyecto de Constitución, criterio de funcionarios y ciudadanos

ARTÍCULO 10.- Veinte días naturales después de la aprobación de la presente ley, la Asamblea Legislativa integrará una Comisión Especial Mixta para que redacte un “Proyecto de Constitución Política”, que sirva de base a la Asamblea Nacional Constituyente. La Comisión redactora estará integrada por un representante de cada uno de los siguientes entes:

- Poder Ejecutivo;
- Poder Judicial;
- Asamblea Legislativa;
- Sindicatos;
- Cámaras empresariales;
- Partidos Políticos con representación en la Asamblea Legislativa;
- Tres ciudadanos.

La Comisión se instalará dos meses después de su integración. Será presidida por el diputado que pertenezca al partido con mayor representación en la

Asamblea Legislativa. Deberá presentar un proyecto de Constitución en los seis meses posteriores a su conformación.

ARTÍCULO 11.- Los ciudadanos, de forma personal o en grupo, podrán expresar sus criterios por escrito, ante la oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa durante las labores de la Asamblea Nacional Constituyente. Esta oficina se encargará de sistematizar y trasladar las propuestas ciudadanas a la secretaría de la Asamblea Nacional Constituyente.

ARTÍCULO 12.- La Asamblea Nacional Constituyente podrá convocar a cualquier persona o funcionario público para consultar sobre sus propuestas de reforma o escuchar criterios especializados.

ARTÍCULO 13.- El presidente y expresidentes de la República, el presidente de la Corte Suprema de Justicia y el presidente de la Sala Constitucional, el contralor general de la República, el procurador general de la República, el defensor general de los Habitantes, el jefe del Ministerio Público y el jefe de la Defensa Pública, podrán asistir a las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente con derecho a voz, pero sin voto.

Capítulo V Organización y financiamiento

ARTÍCULO 14.- Las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente se celebrarán en la capital, en un lugar apropiado, determinado por el Tribunal Supremo de Elecciones.

ARTÍCULO 15.- La Asamblea Nacional Constituyente aprobará el Reglamento para su régimen interior, el cual una vez adoptado solo se podrá reformar con la votación de al menos dos terceras partes del total de sus miembros.

ARTÍCULO 16.- La Asamblea Nacional Constituyente, de conformidad con el artículo 196, solo conocerá lo concerniente a una reforma general de la Constitución Política.

ARTÍCULO 17.- El Tribunal Supremo de Elecciones preparará un presupuesto para el debido funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente. Este presupuesto no podrá ser objetado por el Poder Ejecutivo y deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa dentro del mes posterior a su presentación, de no haber votación se aprobará el proyecto propuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones.

El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos con ocasión del proceso de designación y elección de los candidatos a integrar la Asamblea Nacional Constituyente. La contribución será del cero coma cero cuatro por ciento (0,04%) del producto interno bruto del año anterior a la celebración de la

elección de presidente, vicepresidentes de la República y diputados de la Asamblea Legislativa.

ARTÍCULO 18.- El Código Electoral se aplicará en todo lo no regulado de forma expresa en la presente ley.

Rige a partir de su publicación.

Maureen Cecilia Clarke Clarke

Marta Arabela Arauz Mora

Silvia Vanessa Sánchez Venegas

Antonio Álvarez Desanti

Óscar López

Juan Luis Jiménez Succar

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

18 de febrero de 2016

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.

1 vez.—Solicitud N° 58364.—O. C. N° 26002.—(IN2016040853).