DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-529-2018

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"DECLARATORIA NACIONAL DEL 17 DE ABRIL COMO: EL DÍA DE LA TOLERANCIA, CONCORDIA Y LA PAZ SOCIAL, EN CONMEMORACIÓN DEL PACTO DE OCHOMOGO DE 1948"

EXPEDIENTE Nº 20971

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

MILENA SOTO DOBLES
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:

BERNAL ARIAS RAMÍREZ
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

FERNANDO MARTÍNEZ CAMPOS
DIRECTOR A.I.

29 DE NOVIEMBRE DE 2018

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- ASPECTOS DE FONDO 4

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO 8

Artículo 1.- 8

Artículo 2.- 9

Artículo 3.- 10

lV.- ASPECTOS DE TRÁMITE 10

Votación 10

Delegación 11

Consultas 11

Preceptiva 11

Facultativas 11

V.- ANTECEDENTES 11

AL-DEST-IJU-529-2018
INFORME JURÍDICO

"DECLARATORIA NACIONAL DEL 17 DE ABRIL COMO: EL DÍA DE LA TOLERANCIA, CONCORDIA Y LA PAZ SOCIAL, EN CONMEMORACIÓN DEL PACTO DE OCHOMOGO DE 1948"

EXPEDIENTE Nº 20971

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

Los proponentes hacen un recuento histórico de los hechos vinculados al Pacto de Ochomogo de 1948 y describen los acontecimientos en ese contexto. Relata y visibiliza el dialogo y la concertación para poner fin al conflicto armado –Guerra Civil- que dividió al país y cobró la vida de costarricenses. De esos hechos la justificación destaca el diálogo, los acuerdos, la acción y convencimiento de figuras protagónicas en ese 17 de abril como lo fueron don José Figueres Ferrer, don Manuel Mora Valverde, el padre Benjamín Núñez, y Carlos Luis Fallas, que fueron los que pactaron los acuerdos de Ochomogo posterior a la capitulación que hicieran don Teodoro Picado, don Rafael Ángel y don Francisco Calderón.

La justificación del Proyecto hace una sinopsis de los hechos ocurridos entre el 11 y el 24 de abril de 1948. Así como mención al Pacto de la Embajada de México el 19 de abril de 1948, mediante el cual se realizaron conversaciones y negociaciones entre las partes beligerantes, hecho histórico fundamental para la finalización de la Guerra Civil.

Asimismo, se indica que la finalidad de hacer el reconocimiento histórico a esa gesta del 17 de abril de 1948 es conmemorando y declarando feriado obligatorio de carácter intransferible para conmemorar cada año como un magno acontecimiento patrio, trascendentalmente y sublime en que apostó por el diálogo y deponer la armas y fortalecer la democracia enmarcada dentro de los más altos ideales de justicia y de igualdad entre los hombres.

De igual manera, pretende la iniciativa de ley se reafirmen, los valores de libertad, de identidad y la soberanía que, como las mejores armas conoce nuestra historia. Por lo cual se propone en la iniciativa de ley que el Ministerio de Educación Pública pueda incluir en el calendario escolar y en los programas de estudio de Primer y Segundo Ciclos esta fecha histórica del 17 de abril, con el objeto de educar y formar a los educandos de todos los centros educativos del país, de modo que se distinga el aporte esencial del Pacto de Ochomogo a la paz, el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de la nación, valores que constituyen la esencia de la nacionalidad costarricense.

El proyecto también contempla la creación de un monumento en el sitio donde se llevó a cabo el Pacto de Ochomogo, para lo cual se autoriza tanto al Ministerio de Educación como al de Cultura a contribuir con recursos económicos para este fin.

II.- ASPECTOS DE FONDO

Esta asesoría considera importante realizar una exposición breve a los señores y las señoras diputadas acerca del significado de los términos utilizados en el título y contenido del proyecto de ley bajo examen, cuales son: paz, tolerancia y concordia.

En relación a este tema es importante señalar el significado de la tolerancia, la concordia y la paz social, que son los términos utilizados por el proyecto de ley, con el fin de hacer la denominación e incluir el día 17 de abril en el calendario nacional. En efecto, la paz social se representa en bienestar de la sociedad, lo que significa Estados organizados, que desarrollan exitosamente avances, objetivos y metas en pro de la prosperidad y felicidad de sus ciudadanos.

El jurista Hans Kelsen[1] nos dice que la paz es una situación que se caracteriza por la ausencia de la fuerza dentro de una sociedad organizada, sin embargo, la ausencia absoluta de fuerza puede desembocar en anarquismo. La sociedad en paz estimula la confianza y desarrollo en una Nación, promoviendo el desarrollo progresivo que persigue todo pueblo respetando sus deberes y derechos para llegar a ser un Estado sostenible que supera sus adversidades por medio de la paz y no de la fuerza.[2]

Hay algunos países que no tienen guerra pero sus habitantes no poseen paz, pues sus derechos humanos les son violados y no poseen una vida digna por falta de condiciones económicas y de trabajo.

Entonces, la paz es mucho más que la ausencia de un conflicto armado o un proceso de desarme, ésta se construye y obtiene con agendas amplias, multidimensionales, multisectoriales, que demandan esfuerzos en pro del desarrollo social. Y, es cierto que hay sociedades en el mundo sin violencia, pero con acuciantes carencias sociales.

Por ejemplo, se considera, y lo hacemos propio, que no hay paz donde no existe una posibilidad de vida digna, donde hay falta de acceso a la educación, a la salud o a un empleo decente.

[1] KELSEN, Hans (2003), La Paz por Medio del Derecho (Traducido por Luis Echavarría), Editorial Trota, Buenos Aires (Argentina), primera edición, pg. 39.

[2] www.monografias.com/trabajos87/paz-social/paz-social.shtml. Internet 12-11-18

La paz se ha estudiado en términos de eliminar o suprimir la violencia; esa sería la paz negativa. Por otra parte, está el concepto de paz positiva, es decir, mitigar o lidiar con diversas causas que subyacen o pueden dar pie a la violencia, como los problemas del desarrollo: educación, salud, empleo, medio ambiente.[3]

La búsqueda de la Paz en el Mundo es un factor determinante para el desarrollo de todas las sociedades. Es así como lo definió el Papa Juan Pablo II "La Paz es obra de la Justicia, por ello es necesario mejorar la calidad de vida, pues la Paz y la Justicia caminan juntas y juntas deben ser promovidas.[4]

Alfonso Banda en su obra La cultura de Paz se manifiesta así: "Paz es un concepto Universal que expresa la aspiración humana a vivir la propia vida, y la de las comunidades de pertenencia, en una atmosfera de bienestar y tranquilidad razonables que estimule y permita el libre desarrollo de las capacidades positivas de toda índole de las personas de los grupos humanos a los que estas se sienten adscritos".[5]

El respeto a vivir en una sociedad en paz es un derecho que toda persona lo lleva inherente desde que nace. Según Luis Bambaren "La paz exige el respeto de los derechos inviolables del hombre. Donde estos no son respetados no puede haber paz, porque la violación de la dignidad de la Persona favorece el rencor y el espíritu de venganza. Ningún modelo económico o político servirá a la causa de la paz y al bien común si no se apoya en valores fundamentales que respondan a la verdad sobre el hombre".[6]

Por otra parte, la tolerancia es el reconocimiento de las diferencias inherentes a la naturaleza humana, a la diversidad de las culturas, las religiones o las maneras de ser o de actuar. Por ello, la tolerancia es una actitud fundamental para la vida en sociedad. Una persona tolerante puede aceptar opiniones o comportamientos diferentes a los establecidos por su entorno social o por sus principios morales. Este tipo de tolerancia se llama tolerancia social.

Por su parte, la tolerancia hacia quienes profesan de manera pública creencias o religiones distintas a la nuestra, o a la establecida oficialmente, se conoce como tolerancia de culto, y está estipulada como tal en nuestra Constitución. Justamente, el 16 de noviembre de 2018 fue instituido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como el Día Internacional de la Tolerancia.[7]

---

[3] http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2016_638.html. Internet 12-11-18

[4] Ibidem

[5] Ibidem

[6] Ibidem

La tolerancia es la virtud de la democracia. El respeto a los demás, la igualdad de todas las creencias y opiniones, la convicción de que nadie tiene la verdad ni la razón absolutas, son el fundamento de esa apertura y generosidad que supone el ser tolerante. Sin la virtud de la tolerancia, la democracia es un engaño, pues la intolerancia conduce directamente al totalitarismo. Se puede creer que se tiene la razón, pero se respeta a quién piense diferente.

Con la tolerancia se aceptan las diferencias culturales y de opinión, las creencias y las formas de vida distintas a las propias, porque en cuestiones morales, políticas y culturales, no se puede establecer una verdad única y definitiva. Así, la tolerancia es la aceptación consciente y positiva de las diferencias (de grupos estables organizados o de personas individuales) porque representan otras formas de pensamiento o de acción, sin que esto suponga una renuncia a las propias convicciones ni ausencia de compromiso personal.

Es una virtud política de las sociedades democráticas que mantienen sistemas de convivencia y aceptación del pluralismo cultural en su propia realidad social.

Norberto Bobbio[8] presenta el concepto de tolerancia también desde dos puntos de vista, según se atienda a su significado histórico, que hace referencia a los problemas de convivencia entre distintas creencias, primero religiosas y después políticas, o al concepto de tolerancia más actual, que se extiende al problema de la convivencia entre minorías étnicas, lingüísticas, raciales y, en general, de otros colectivos como las personas con discapacidad o personas de la diversidad sexual.

Para ese mismo autor, Bobbio, no es lo mismo el problema de la tolerancia de creencias u opiniones distintas, que implica la argumentación sobre la verdad y la compatibilidad teórica o práctica de verdades contrapuestas, y el otro, el problema de la tolerancia hacia los diferentes por razones físicas o sociales, que sitúa en primer plano el tema del prejuicio y la consiguiente discriminación.

En la actualidad, no podemos negar que el mundo se nos presenta como un conjunto de sociedades multiculturales que han de desarrollar reglas generales de convivencia acordes al derecho y las declaraciones que aseguren una coexistencia pacífica y democrática para todos. Un ejemplo actualísimo de esta necesidad de crear y fomentar sociedades multiculturales lo encontramos en el fenómeno cada vez más evidente de la migración, en el que la integración social

---

[7]/www.significados.com/tolerancia/. Internet 9-11-18. Véase también: http://www.un.org/es/events/toleranceday/

[8] De este autor “Le ragioni della tolleranza”, en Mondoperaio, año 39, núm. 11, noviembre de 1986. También “Tolleranza e veritá”, en Lettera Internazionale, año 4, núm. 15, enero-marzo de 1988.

de nacionales y extranjeros nos convoca a la construcción de sociedades plurales y tolerantes, en las que el respeto a la igualdad, la diversidad, la etnicidad se establezcan como normas esenciales de convivencia.

Para alcanzar este fin, la tolerancia desempeña un papel indispensable, junto con los derechos humanos, tanto en la teoría (es decir, en la positivación de las mismas) como en la actitud o en la práctica (directamente relacionado con la interiorización y conciencia de cada persona respecto de sus semejantes). Decimos indispensable porque a tenor de la opinión de Diego Valadés, el asunto de la tolerancia se inscribe en el ámbito de las relaciones de poder, pudiendo ser éstas simétricas o asimétricas. Ciertamente, según la tesis de Manuel García Pelayo, e igualmente sostenida por Valadés, las relaciones asimétricas son propias del poder del Estado, mientras que las simétricas son aquellas en las que las partes se encuentran en igualdad de circunstancias y es en ambas donde debe apuntar la paz.

Precisamente en estas últimas relaciones, las simétricas, es donde el constitucionalismo moderno ha configurado y garantizado un acuerdo mediante el cual la tolerancia concierne a tres sectores: el de la conciencia, referido a las convicciones religiosas; el cultural, referido a las cuestiones étnicas, lingüísticas y de identidad regional, y, por último, el político, concerniente al principio de pluralismo.

El proyecto de ley, al remarcar la tolerancia como valor, pretende alcanzar una sociedad en la que la convivencia pacífica sea el hábitat natural en el que se desarrollen las personas, independientemente a las diferencias pues hay puntos de conexión, siendo clave la paz.

Como bien dijo John Locke[9] en su Ensayo sobre la tolerancia (1666), “la fuerza es un procedimiento equivocado para hacer que los disidentes abandonen sus convicciones; es atrayéndolos a que compartan las nuestras como se les vinculará más al Estado [...] Quien difiere de mí en una opinión se limita a mantener una distancia entre él y yo; pero si yo le hago mal por lo que él estima que es la opinión verdadera, entonces se convertirá en un completo enemigo. En el primer caso se trata simplemente de una separación; en el segundo, de una lucha”.

Se puede decir que la tolerancia es una virtud democrática, una categoría, un concepto histórico, de defensa de los derechos y libertades individuales, que se adhiere al constitucionalismo, reconocido y recogido en los textos de las diferentes constituciones.

[9] Locke, John , Ensayo y carta sobre la tolerancia (1666), Alianza Editorial, 1ª Edición, 2014. También de ese autor clásico, "Epistola de tolerantia" (1685).

La tolerancia ofrece a las minorías nacionales un lugar desde donde pueden cultivar su identidad colectiva. Asimismo, los ciudadanos en una república han de tolerar a los individuos de la minoría considerándoles como conciudadanos suyos, con independencia de su religión o etnia y tolerando los grupos que formen, en la medida que sean asociaciones secundarias en el sentido más fuerte del término[10].

Por su parte, la palabra concordia, procede etimológicamente del latín "concors" con el significado de concorde, que alude a lo que se halla en armonía, conforme o de acuerdo.

La concordia es aquella relación que se establece en forma pacífica, respetuosa y ordenada entre todos los seres, entre las personas; valorizándose aquellos medios que se usan para lograr dicha armonía, como son los acuerdos, pactos, o tratados[11]

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1.-

Este artículo pretende declarar el día 17 de abril como el Día de la Tolerancia, Concordia y Paz Social, en conmemoración del Pacto de Ochomogo.

En relación a la declaratoria de días nacionales como en el presente caso, este Departamento ha sostenido el siguiente criterio jurídico:

En relación con la designación de un día como nacional, como lo pretende el proyecto, se debe indicar que la mayoría de los días dedicados al reconocimiento de alguna actividad, persona o sector de la sociedad, en la práctica se ha establecido vía Decreto Ejecutivo, lo cual no significa que también pueda realizarse mediante una ley, está dentro de las potestades y principio de libre configuración del legislador.

Al respecto varios informes del Departamento de Servicios Técnicos han señalado en forma reiterada lo siguiente:

> *"(…)...siendo el trámite legislativo todo un proceso que en la práctica no es rápido como se desea, y en consideración a razones de costo y tiempo en que debe incurrir la Asamblea Legislativa, es que consideramos conveniente que la presente iniciativa sea promovida vía decreto ejecutivo. En otras ocasiones, el Poder Ejecutivo ha apoyado gestiones como la que nos ocupa.*
> *(…)*

[10] Michael Walzer, Tratado sobre la Tolerancia, Estado y Sociedad EDITORIAOL PAIDOS, Primera ed. 1998, pág. 96.
[11] https://deconceptos.com/ciencias-sociales/concordia. Internet 12-11-18

No obstante, esta asesoría debe indicar que tal decisión política puede fundamentarse jurídicamente, sea en decreto ejecutivo o en ley, siendo la primera vía la más ágil y expedita, pero este es un aspecto de conveniencia y oportunidad que deben valorar las señoras y señores legisladores". Lo otro es que el legislador quiera darle el realce de una Ley de la República a un acontecimiento, un hito, un hecho histórico de relevancia, en ese sentido ha sido común también la aprobación de este tipo de proyectos de ley en la Cámara.

Quizá como única observación en el artículo 1º incluir el año en que se produjo el Pacto de Ochomogo tal y como aparece en el Título de la propuesta, es decir, que se le añada "de 1948."

Artículo 2.-

Este artículo pretende que el Ministerio de Educación Pública pueda incluir en el calendario escolar y en los programas de estudio de todos los centros educativos de Primer y Segundo Ciclos del país la fecha histórica del 17 de abril de 1948 para que se forme y eduque en democracia.

En este sentido es importante recordar que existe el Decreto Ejecutivo Nº 32609 del 9 de julio del 2005, sobre Regulación General para la Realización de celebraciones Patrias (actos cívicos y desfiles) de los Centros Educativos Públicos del Ministerio de Educación Pública, reformado por el Decreto N° 41267-MEP del 20-8-18, que señala:

> ***"Artículo 1°-Objeto e interés público-educativo**. Con el presente reglamento se pretende regular aspectos básicos relativos a la organización, diseño, realización y ejecución de las celebraciones cívicas realizadas en los distintos centros educativos del país, a nivel comunal o local, regional, provincial o nacional, que se encuentren establecidas en el Calendario Escolar o de forma particular y que cuenten con la autorización de las autoridades educativas correspondientes.*
> *Deberá interpretarse la presente normativa de la manera más favorable a la realización de la celebración patria que corresponda. Asimismo, ante la importancia que las celebraciones patrióticas tienen para el fortalecimiento de la democracia y el enriquecimiento educativo, estas han de considerarse tanto de interés público como educativo a nivel nacional"*

Lo anterior quiere decir que en caso de aprobarse la ley de declaratoria, aplicaría el Decreto de Ley previamente citado. Esta asesoría, eso sí, recomienda consulta al Ministerio de Educación y al Consejo Superior de Educación pues se trata de incluir contenidos dentro de un proceso formativo

Artículo 3.-

Este otro artículo autoriza al Ministerio de Educación Pública y al Ministerio de Cultura, para destinar recursos económicos y humanos necesarios para contribuir a erigir un monumento a este hecho histórico (Pacto de Ochomogo). Aquí esta asesoría indica que al no describirse con exactitud el lugar, o como lo dice la norma "el sitio" o terreno donde se vendría a levantar el monumento, habría que considerar, en caso, de ser privado, la compra o expropiación del mismo, lo que implicaría que el legislador señale a uno de los dos Ministerios a realizar la acción administrativa de compra o de índole expropiatorio, en caso que los propietarios se opusieren al precio, y, si se trata de ubicarlo dentro de un bien demanial, como sería al margen de la carretera que conduce a Cartago, la situación sería otra, donde intervendría y se tendría que realizar la tramitación ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Si bien, el artículo está redactado como autorización, sería idóneo que el legislador indique que la partida debería ser presupuestada en el siguiente ejercicio económico dentro del Presupuesto Nacional. Sin embargo, también es sabido el problema fiscal y la situación financiera en que se halla en este momento el país, asunto este que nos es de tipo jurídico, sino únicamente considerativo. Ciertamente, el Ministerio de Educación requiere construir aulas, arreglar escuelas y colegios y otras infraestructuras que están en muy mal estado. Por ello, más pareciera que esta obligación podría eventualmente recaer en el Ministerio de Cultura y Juventud, por tratarse de un monumento, y dejar la divulgación y celebración para el MEP.

IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE

Votación

De conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política, este artículo para su aprobación requiere de una mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

El presente proyecto de ley puede ser delegado en una Comisión con Potestad Plena pues no se encuentra dentro de las excepciones del artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas

Preceptiva

- Consejo Superior de Educación

Facultativas

- Ministerio de Educación
- Ministerio de Cultura
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

V.- ANTECEDENTES

Asamblea Legislativa

Constitución y leyes:

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949

Proyectos de Ley

- ✓ Exp. 20971

Poder Ejecutivo

Reglamentos:

- ✓ Decreto Ejecutivo Nº 32609 del 9 de julio del 2005, sobre Regulación General para la Realización de celebraciones Patrias (actos cívicos y desfiles) de los Centros Educativos Públicos del Ministerio de Educación Pública
- ✓ Decreto N° 41267-MEP del 20-8-18

Obras:

- ✓ BOBBIO, Norberto, “Le ragioni della tolleranza”, en Mondoperaio, año 39, núm. 11, noviembre de 1986.

- _____, “Tolleranza e veritá”, en Lettera Internazionale, año 4, núm. 15, enero-marzo de 1988.
- ✓ KELSEN, Hans (2003), La Paz por Medio del Derecho (Traducido por Luis Echavarría), Editorial Trota, Buenos Aires (Argentina), primera edición.
- ✓ LOCKE, John , Ensayo y carta sobre la tolerancia (1666), Alianza Editorial, 1ª Edición, 2014. También de ese autor clásico, "Epistola de tolerantia" (1685).
- ✓ WALZER, Michael, Tratado sobre la Tolerancia, Estado y Sociedad EDITORIAOL PAIDOS, Primera ed. 1998.

Portales Internet:

- ✓ www.monografias.com/trabajos87/paz-social/paz-social.shtml.
- ✓ http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2016_638.html.
- ✓ www.significados.com/tolerancia/.
- ✓ http://www.un.org/es/events/toleranceday/
- ✓ https://deconceptos.com/ciencias-sociales/concordia.

Elaborado por: msd
/*lsch// 29-11-2018
C. Archivo