ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 107, 134, 171 y 186 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EXTENDER EL PERÍODO DE REPRESENTANTES POPULARES A CINCO AÑOS

VARIOS SEÑORES DIPUTADOS Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.º 19.972

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 107, 134, 171 y 186 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EXTENDER EL PERÍODO DE REPRESENTANTES POPULARES A CINCO AÑOS

Expediente N.º 19.972

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La presente iniciativa tiene como objetivo principal aumentar el período constitucional de la Presidencia de la República, las vicepresidencias de la República, las diputaciones que conforman la Asamblea Legislativa, así como de las alcaldías y todos los demás cargos de representación popular en el ámbito cantonal y distrital.

Esta modificación se pretende realizar mediante una reforma de los artículos 107, 134, 171 y 181 de la Constitución Política, a fin de que se aumente de cuatro a cinco la cantidad de años de ejercicio de esos puestos de representación política nacional, cantonal y distrital.

Es importante señalar que esta iniciativa busca compartir el mismo espíritu político e intencionalidad de muchas de las recomendaciones estratégicas elaboradas durante los últimos veinte años por grupos de especialistas, organizaciones sociales y autoridades políticas, en el sentido de que también se busca aumentar la capacidad del sistema político e institucional para impulsar el desarrollo y el bienestar general de la población.

Al respecto, se debe destacar que dichas recomendaciones han sido motivadas por la necesidad de disminuir la incapacidad del Estado en la resolución de las necesidades de la ciudadanía, así como por la intención de diversos sectores políticos de eliminar el estancamiento o el retroceso de parámetros claves para la distribución de oportunidades en Costa Rica, situación que también afecta la calidad de vida de las personas y que ha sido señalada recientemente por el Programa del Estado de la Nación[1].

También es importante mencionar que si se realiza un recorrido histórico es posible observar que desde la década de 1980 se han creado aproximadamente 17 propuestas profundas o parciales de adaptación o modernización del sistema político.

[1] Lehoucq, Frabrice (2013). "*Informe final. Veinte años no es poco: continuidades y cambios en Costa Rica, 1994 – 2014".* En: Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa del Estado de la Nación – Consejo Nacional de Rectores. Disponible en: [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/020/especial/lehoucq_veinteanosnoespoco.pdf]

El primer intento ocurrió en la Administración Arias Sánchez (1986-1990) con la creación de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense, conocida como Corec I, y continuó en la Administración Calderón Fournier (1990-1994) mediante la instalación de la Corec II, que buscaba los mismos objetivos políticos de reforma estatal.

A estos espacios se les sumaron otras propuestas impulsadas desde el Poder Ejecutivo y desde la sociedad civil, como se puede observar en el cuadro N.° 1, que sistematiza los principales documentos sobre esta temática en las últimas dos décadas.

Esta información evidencia que esta iniciativa de reforma constitucional se debe colocar como un esfuerzo más dentro de una agenda política mucho mayor, que ha sido construida por diferentes actores que tienen como aspiración común hacer más funcional al Estado costarricense en su conjunto.

En ese sentido, se debe entender que si bien se plantea este cambio constitucional como un avance significativo, esta es solo una de las reformas que se debe impulsar para concretar una reforma integral del Estado costarricense, que permita a las autoridades, elegidas por mandato popular en las diferentes escalas, tener más capacidad de acción política para concretar acciones que beneficien a la población.

CUADRO N.° 1

PRINCIPALES DOCUMENTOS DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE, POR INICIATIVA, AÑO E INSTANCIA RESPONSABLE

Iniciativa	Año	Responsable
Corec I	1989 – 1990	Administración Arias Sánchez
Corec II	1990	Administración Calderón Fournier
Mideplán	1994	Mideplán
Concertación Nacional	1998 – 1999	Administración Rodríguez Echeverría
Comisión Presidencial	2001	Administración Rodríguez Echeverría
Tercera República	2002 – 2003	Cadexco, ANEP y otros
Crisol. Costa Rica Inclusiva	2005	ANEP
Plan de Medio Siglo	2005 – 2006	Asoc. Estrategia Siglo XXI
Ceare. Reforma Administrativa	2008	Mideplán
Agenda Nacional Estratégica	2012	Varias personalidades
Comisión de Notables	2012 – 2013	Administración Chinchilla Miranda

Fuente: Adaptación a partir de Estado de la Nación 2013[2].

Hecha esta breve contextualización sobre la aspiración que impulsa esta reforma, es posible establecer una serie de razones puntuales para proponer el presente cambio constitucional.

1.- Esta iniciativa mejora la planificación estatal en el plano nacional, pues le brinda un margen más amplio a cada gobierno de la República para concretar compromisos, planes, estrategias y políticas públicas de acuerdo con lo planteado en cada proceso electoral. Además, disminuye algunas "distorsiones administrativas" propias de los tiempos de planificación estatal.

Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) elaborado por el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplán), por disposición de la Ley N.° 5525, entra en pleno funcionamiento hasta veinte meses después de iniciada la gestión, de los cuarenta y ocho que componen el período constitucional.

[2] Programa del Estado de la Nación (2014). Capítulo de Fortalecimiento de la Democracia. En: XIX Informe del Estado de la Nación 2013. San José: Programa del Estado de la Nación. Disponible en: [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/Cap%205-Estado%20Nacion%2019-2013.pdf]

Esto es así porque dicho período inicia en el mes de mayo, fecha para la cual ya se encuentran planificadas las acciones institucionales para la mitad restante de esos primeros doce meses, es decir, el gobierno nacional realiza un PND que no contempla los primeros ocho meses de su gestión del aparato estatal.

El escenario es mucho más complejo si se considera que el presupuesto anual de la República se elabora en el transcurso de los meses de mayo y junio del año anterior a su ejecución, pues evidencia que ese nuevo gobierno realmente comienza a ejecutar fondos públicos que debidamente planificó hasta el vigésimo primer mes de gestión.

Lo anterior provoca una situación en la que cada gobierno solo cuenta con veintiocho meses para ejecutar lo que presupuestó, es decir, solo 58,33% del mandato para materializar la propuesta.

A manera de ejemplo, se puede observar la situación de la Administración Solís Rivera (2014-2018), que ejecutará presupuesto planificado en su totalidad por los jerarcas nombrados en ese período hasta el año 2016, ya que el presupuesto del año 2015 fue elaborado en los meses de mayo y junio de 2014, fecha para la cual apenas se encontraba asumiendo la Administración.

A esto se le suma el agravante de que las directrices para la elaboración del presupuesto fueron emitidas entre febrero y marzo, período en el cual aún no se había asumido el control del Poder Ejecutivo.

A la problemática anterior se le suman algunas particularidades del sistema de planificación del Estado costarricense, sobre el cual algunos actores políticos se han referido, por ejemplo, el exministro Gallardo (Administración 2012-2014) señala, en su informe de gestión[3], que el desarrollo de Costa Rica se ha visto afectado por las características de la planificación que se han consolidado, donde el propio mandato normativo exige a cada gobierno planificar cada vez que inicia su administración.

Todas esas particularidades consolidan un escenario político complicado para cualquier gobierno, pues cada nueva administración planifica realmente para dos años y cuatro meses y no para cuatro años; además, ejecuta un presupuesto nacional totalmente planificado por sus jerarcas hasta casi el tercer año de los cuatro para los cuales fue elegido.

[3] Gallardo, R (2014). Informe de labores 2012-2014. Licenciado Roberto Gallardo. Ministro de Planificación y Política Económica. Documento disponible en Internet: [https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/a928dcf0-9501-40f3-8b90-73dfffba88dd/Informe%20de%20Labores%20Ministro%202012-2014.pdf?guest=true]

De ese modo, definitivamente se disminuye el margen de acción política de los gobiernos de turno y se crea un obstáculo adicional para la ejecución de políticas públicas que beneficien a toda la ciudadanía.

Si bien es cierto, el aumentar el período presidencial no elimina dicha distorsión, sí aumenta la cantidad de meses que una administración determinada puede ejecutar presupuesto planificado totalmente por sus jerarcas.

Lo anterior aumenta las posibilidades para que las autoridades planifiquen compromisos políticos de su programa electoral e impulsen una mayor cantidad de acciones que busquen el beneficio de la población.

Con la presente propuesta, por ejemplo, la totalidad de mandato pasará de 48 a 60, por lo que los nuevos jerarcas dispondrán de un 66,66% de tiempo para ejecutar lo dispuesto en el PND.

2.- Esta propuesta mejora la planificación institucional en todos los niveles (nacional, cantonal, distrital) al promover una concordancia entre la planificación que se debe realizar en los planes estratégicos institucionales y la duración del ejercicio de los diferentes cargos políticos.

Según el *Glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación,* elaborado por Mideplán, los planes estratégicos institucionales son los instrumentos de planificación de mediano o largo plazo con una duración no menor de cinco años en los que se deben concretar las políticas, los objetivos y los proyectos nacionales y regionales de todas las instituciones, en congruencia con otros documentos de planificación de mayor rango[4].

Como se puede apreciar, los planes estratégicos institucionales contemplan períodos de al menos cinco años, una duración que permitiría -en caso de que este expediente se apruebe de manera satisfactoria- concretar una concordancia con los diferentes períodos de los cargos de elección nacional.

Eso tendría consecuencias positivas en los diferentes niveles de representación, por ejemplo, en el nivel nacional la iniciativa permitiría darle una integralidad al PND, pues una administración específica podría realizar una planificación institucional para la misma cantidad de años que se sugiere realizar en estos planes.

3.- Un período constitucional de cinco años para cargos de representación popular genera un ahorro sustancial al Estado, pues se disminuye la cantidad de procesos electorales que se deben costear. Bajo el formato cuatrienal, en veinte

[4] Glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación (2014). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José: Mideplán. Disponible en: [www.mideplan.go.cr]

años se realizan cinco elecciones, mientras que bajo el esquema quinquenal la cantidad se reduce a cuatro.

Expresado en datos, el ahorro puede ser mucho más visible, si se toma como referencia el promedio de inversión de los últimos tres períodos electorales, con esta iniciativa de ley el ahorro electoral cada cuatro períodos sería superior a los 18 mil millones de colones.

En el cuadro N.° 2 se puede observar la información sistematizada, en términos reales en colones, a junio de 2015 del costo de la elección presidencial de 1998, 2002, 2006, 2010 y 2014, así como lo desembolsado por el Estado por concepto de deuda política, según datos del Departamento de Financiamientos y Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones.

CUADRO N.° 2

COSTOS DE LAS ELECCIONES NACIONALES Y LA DEUDA POLÍTICA PARA EL ESTADO, SEGÚN PROCESO ELECTORAL (TÉRMINOS REALES, COLONES DE JUNIO 2015)

	Deuda política estatal	Costo de la elección presidencial	Total
1998	₡12,185,073,785.38	₡0.00	₡12,185,073,785.38
2002	₡9,998,060,612.47	₡0.00	₡9,998,060,612.47
2006	₡13,262,409,022.67	₡4,066,655,185.10	₡17,329,064,207.77
2010	₡18,428,171,771.26	₡7,210,649,199.54	₡25,638,820,970.80
2014	₡8,351,635,276.76	₡4,725,845,944.93	₡13,077,481,221.70
Promedio	₡12,445,070,093.71	₡5,334,383,443.19	₡18,681,788,800.09

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones

Dicho de otro modo, si se celebran menos procesos electorales en Costa Rica, se genera un ahorro presupuestario para el Estado. Con esto, entonces, se puede afirmar que aparte de disminuir distorsiones propias de la ejecución presupuestaria y la planificación gubernamental, la presente iniciativa legislativa de reforma constitucional también generaría un impacto positivo en términos económicos para el Estado costarricense.

4.- Esta propuesta de reforma constitucional sería innovadora en términos de períodos para el caso costarricense, pero se encontraría dentro de los límites y costumbres constitucionales de otros países de la región latinoamericana.

Además, retomaría otras iniciativas legislativas presentadas en décadas pasadas, que también buscaban reformar la duración de los mandatos presidenciales de Costa Rica para instalar los quinquenios.

La innovación en términos de tiempo, para el caso de Costa Rica, es fácilmente observable si se le presta atención al cuadro N.° 3, que hace un resumen de los períodos consagrados en las diferentes cartas magnas que han ordenado la institucionalidad pública costarricense desde 1847.

Como se evidencia, el mandato presidencial para el caso de Costa Rica ha oscilado entre los 3 y 6 años. En seis constituciones políticas se instaló el sexenio, mientras que en dos se aplicó el período de tres años. Finalmente, desde la Constitución de 1949 en Costa Rica rigen los cuatrienios como período constitucional para los cargos de representación popular en los diferentes niveles.

CUADRO N.° 3

COMPARACIÓN DEL PERÍODO CONSTITUCIONAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN COSTA RICA, SEGÚN CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Constitución	Duración
Constitución Política de Costa Rica de 1847	4 años
Constitución Política de Costa Rica reformada de 1848	6 años
Constitución Política de Costa Rica de 1859	3 años
Constitución Política de Costa Rica de 1869	3 años
Constitución Política de Costa Rica de 1871	4 años
Constitución Política de Costa Rica de 1917	6 años
Constitución Política de Costa Rica de 1949	4 años

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de 1847, 1848, 1959, 1869, 1871, 1917 y 1949.

A pesar de que esta reforma sería nueva en términos para el caso de Costa Rica, se encontraría dentro de los límites aplicados por otros sistemas políticos de la región. Una modificación de este tipo nos igualaría en este aspecto a países como Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, quienes, según Valadés,[5] también aplican el quinquenio para los cargos de representación popular.

[5] Valadés, Diego (2013). Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano. México DF: Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Disponible en: [http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2748/27.pdf]

Este punto es de particular relevancia pues demuestra que no se propone una reforma constitucional que escape de otras propuestas en la región latinoamericana. Tampoco se defiende un aumento en el ejercicio de los cargos de manera antojadiza, sino que es una cantidad de años que se aplica actualmente en otros regímenes políticos como los mencionados previamente.

El cuadro N.° 4 presenta una comparación de los períodos presidenciales que actualmente rigen en la mayoría de países que conforman el subcontinente latinoamericano. Con esta información es posible afirmar que con lo propuesto en esta iniciativa Costa Rica podría acercarse a un modelo similar al que se aplica en Uruguay o Perú, donde existen quinquenios con reelección presidencial no consecutiva.

CUADRO N.° 4

COMPARACIÓN DEL PERÍODO CONSTITUCIONAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN LATINOAMERICANA, SEGÚN PAÍS Y TIPO DE REELECCIÓN EXISTENTE

País	Período	Reelección
Ecuador	4 años	Reelección inmediata
Venezuela	4 años	Reelección inmediata
Chile	4 años	Reelección no consecutiva
Costa Rica	4 años	Reelección no consecutiva
Haití	4 años	Reelección no consecutiva
Guatemala	4 años	Sin reelección de ningún tipo
Honduras	4 años	Sin reelección de ningún tipo
Argentina	4 años	Una única vez, consecutiva
Brasil	4 años	Una única vez, consecutiva
Colombia	4 años	Una única vez, consecutiva
República Dominicana	4 años	Una única vez, consecutiva
Bolivia	5 años	Reelección indefinida
Cuba	5 años	Reelección indefinida
Nicaragua	5 años	Reelección indefinida
Perú	5 años	Reelección no consecutiva
Uruguay	5 años	Reelección no consecutiva
El Salvador	5 años	Sin reelección de ningún tipo
Panamá	5 años	Sin reelección de ningún tipo
Paraguay	5 años	Sin reelección de ningún tipo
México	6 años	Sin reelección de ningún tipo

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, es importante mencionar dos aspectos más relacionados con la presente reforma, a saber:

Primero, esta reforma constitucional debe considerar otros aspectos que modifiquen de manera sustancial la planificación y la elaboración de los presupuestos de la República.

Por esa razón se debe procurar acompañar su aprobación con otras modificaciones legales que permitan elaborar y ejecutar, por ejemplo, presupuestos plurianuales que brinden más posibilidades de ejecución a las administraciones respectivas, la obligatoriedad de presentar el plan de gobierno para la inscripción de la candidatura, pasar de la preparación de presupuestos por programas a presupuestos por resultados.

Segundo, la mayoría de razones que se exponen para justificar la reforma se relacionan con el ejercicio del cargo de Presidencia de la República, porque se parte de la posición política que es el puesto de mayor jerarquía política dentro de nuestro ordenamiento, por lo que la duración de los períodos para los representantes populares de Costa Rica se deben definir con base en la duración de dicho puesto.

Dicho todo lo anterior, se somete a conocimiento y aprobación de las señoras diputadas y señores diputados de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 107, 134, 171 y 186 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EXTENDER EL PERÍODO DE REPRESENTANTES POPULARES A CINCO AÑOS

ARTÍCULO ÚNICO.- Se modifican los artículos 107, 134, 171 y 186 de la Constitución Política de Costa Rica; los textos son los siguientes:

> **"Artículo 107.-** Los diputados durarán en sus cargos **cinco** años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva."
>
> **"Artículo 134.-** El período presidencial será de cinco años. Los actos de los funcionarios públicos y de los particulares que violen el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, o el de la libre sucesión presidencial, consagrados por esta Constitución, implicarán traición a la República. La responsabilidad derivada de tales actos será imprescriptible."
>
> **"Artículo 171.-** Los regidores municipales serán elegidos por cinco años y desempeñarán sus cargos obligatoriamente. La ley determinará el número de regidores y la forma en que actuarán. Sin embargo, las municipalidades de los cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco regidores propietarios e igual número de suplentes.
>
> Las municipalidades se instalarán el primero de mayo del año correspondiente."
>
> **"Artículo 186.-** La Tesorería está a cargo de un tesorero nacional y de un subtesorero. Ambos funcionarios gozan de independencia en el ejercicio de sus atribuciones, las cuales serán reguladas por la ley. Los nombramientos se harán en Consejo de Gobierno, por períodos de cinco años, y solo podrán ser removidos estos funcionarios por justa causa."

Rige a partir de su publicación.

Marco Vinicio Redondo Quirós — Antonio Álvarez Desanti

Rolando González Ulloa — Otto Guevara Guth

Natalia Díaz Quintana

Marcela Guerrero Campos

Ronny Monge Salas

Ottón Solís Fallas

Juan Luis Jiménez Succar

Laura María Garro Sánchez

Javier Cambronero Arguedas

Franklin Corella Vargas

Marlene Madrigal Flores

Jorge Rodríguez Araya

Carlos Hernández Álvarez

Marvin Atencio Delgado

Nidia María Jiménez Vásquez

DIPUTADOS Y DIPUTADAS

7 de junio de 2016

NOTA: Este proyecto no tiene comisión asignada.