ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DEL ARTÍCULO 176 Y LOS INCISOS 5 Y 6 DEL ARTÍCULO 184 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

PARA LA PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES

SILVIA HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

Y OTROS DIPUTADOS Y DIPUTADAS

EXPEDIENTE N° 22.613

REFORMA DEL ARTÍCULO 176 Y LOS INCISOS 5 Y 6 DEL ARTÍCULO 184 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

PARA LA PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES

EXPEDIENTE N° 22.613

La Constitución Política es la norma suprema por excelencia, coronando la cúspide de la pirámide normativa del jurista austriaco Hans Kelsen. Además de ser una norma en sí misma, es la que legitima las demás fuentes de derechos; la norma legitimadora del fundamento de validez de todas las demás fuentes. Define ideológicamente los principios y valores básicos, es decir la organización política, económica, social y cultural del Estado. También garantiza los derechos y deberes fundamentales de la persona. Y también organiza, limita y controla el ejercicio del poder del Estado. [1]

Una Constitución Política tiene varias funciones indispensables para garantizar el cumplimiento de los principios que garanticen el libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma norma fundamental.

Una función legitimadora que establece las bases de la validez y legitimidad del ordenamiento jurídico, así como el Estado mismo. Otra función es la organizativa, donde se regulan los diversos niveles y relaciones entre los poderes del Estado, y de estos para con los ciudadanos. También existe una función ideológica, donde no solo se definen los principios y valores fundamentales en los que se inspira el modelo de Estado que se eligió. Además, se tiene una función normativa como fuente de derecho de rango superior. Mientras que la función garantista de la Constitución, reconoce, garantiza y ampara derechos a las personas. Y una función transformadora, que le permita a la

[1] Solis Fallas, *UNA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA VIVIR MEJOR Solución pacífica para la gobernabilidad democrática.*

misma constitución mutar y adaptarse, mediante procedimiento democráticos, a una reforma de sí misma.[2]

De esta función transformadora es que emana el poder constituyente, el poder creador o autor de la Constitución y el Estado. Se trata de "*una actividad política pura, creadora, originaria y excepcional"*[3]*,* que con su actuar se convierte en la fuente primaria de un ordenamiento jurídico.[4]

Este poder constituyente, es anterior a la misma constitución, es el poder creador de la misma norma fundamental y emana de una voluntad política. Este poder constituyente tiene una serie de características, dentro de ellos el poder originario que no está sujeto a ningún otro poder, es el punto de partida de las normas. Es un poder de carácter absoluto, que no está limitado por normas anteriores. Relacionado con las características anteriores, está la extraordinariedad. Sin embargo, a pesar que es extraordinario tiene carácter permanente, pero de uso discontinuo; porque su hacer no se agota con la creación originaria de una Constitución.[5]

El titular de este poder constituyente es la Nación, es decir el soberano: EL PUEBLO. Donde el mismo pueblo se reúne para darse su constitución y conformar un Estado por esos medios.

El poder constituyente se puede diferenciar dependiendo del momento de su actuación y naturaleza del poder ejercido. El poder constituyente originario, es el creador de la Constitución de manera originaria, libre e incondicionada; cuando se funda un Estado o cuando hay un rompimiento del orden constitucional. Por su parte, el poder constituyente derivado, se manifiesta cuando ya hay una Constitución, pero esta es modificada mediante los procedimientos establecidos en la misma norma fundamental; en estos

---

[2] Solis Fallas.
[3] Xifra Heras, *Curso de derecho Constitucional*.
[4] Solis Fallas, *UNA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA VIVIR MEJOR Solución pacífica para la gobernabilidad democrática.*
[5] Solis Fallas.

casos el constituyente derivado ejerce un poder limitado, condicionado y regulado. Estos crean los poderes constituidos, que son los que surgen del poder constituyente.[6]

Para interés de este proyecto, el poder constituyente derivado en el cual actúa la Asamblea Legislativa para plantear una reforma constitucional como la que se planea en este momento.

Las constituciones se promulgan para que perduren en el tiempo, como parte de su característica de norma superior. Sin embargo, el hecho que perdure en el tiempo, no implica que sean inmutable del todo. Ninguna norma, ni siquiera la Constitución Política, puede ser considerada estáticas o perpetuas.

Sin embargo, ese poder reformador de la constitución en su naturaleza de poder constituyente derivado debe cumplir con procedimiento rígidos distintos al de una ley ordinaria. Estos procedimientos de reforma constitucional de carácter rígido y especial, permite garantizar la estabilidad y supremacía constitucional.

Desde el punto de vista del diseño de la Constitución Política es conveniente observar cómo son las normas vigentes que la integran, así como su contenido e interrelación. Cuando se plantea una reforma es preciso guardar homogeneidad y respeto por la ingeniería constitucional adoptada por la Carta Magna que se propone modificar, en aspectos como contenido, naturaleza de las normas, origen, evolución y desarrollo. En este ámbito está en plena discusión cuán extensa debe ser, el método de composición y desde luego sus contenidos.[7]

Nuestros constituyentes establecieron una Constitución corta, no reglamentista, que contiene grandes principios generales, recoge los derechos y deberes fundamentales de los costarricense, principios que tienen atinencia con las relaciones de un Poder con otro; normas necesarias para establecer, en el campo financiero, por ejemplo, el sistema de frenos y contrapesos de todo sistema constitucional democrático. Para muchos su clave,

---

[6] Solis Fallas.

[7] **Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa**: AL-DEST-IIN-384-2017.

es que esta sólo se contemple grandes lineamientos para ser desarrollados en leyes especializadas.[8]

La Constitución Política, es el cuerpo normativo que encierra los principios y derechos fundamentales sobre los cuales se rige la convivencia en la sociedad costarricense. La Sala Constitucional en su Voto N° 720-91 del 16 de abril de 1991 indicó:

> "*La Constitución, como forma fundamental de un Estado de Derecho, y como reflejo del modelo ideológico de vida, posee las convicciones y valores comúnmente compartidas y reconocidas que representan los principios sobre los que se basará todo el ordenamiento jurídico y la vida en sociedad*".

Es precisamente en la Constitución, donde a través del poder constituyente, se forja el ordenamiento jurídico de más alto rango, por lo que sus normas tienden a ser lo más rígidas posibles, al tenor de que estas normas protegen los principios y derechos fundamentales que rigen la convivencia. Sin llegar al extremo de convertirse en normas pétreas que queden obsoletas como resultado de las necesidades de un determinado momento histórico, sin atender a las nuevas exigencias procedentes de los cambios que innegablemente se presentan en la dinámica cambiante de toda sociedad. [9]

A pesar de que toda Constitución tiene una vocación a la estabilidad, lo cual provee seguridad jurídica, tiene que prever los mecanismos que sean necesarios para llevar a cabo su adaptación a la realidad social. De este modo la Carta Política evitará llegar a ser un texto muerto, sin respuesta a las necesidades sociales imperantes. Dentro de este contexto, la rigidez constitucional, lejos de convertir a la Constitución Política en un texto inmodificable, garantiza que cualquier reforma que se pretenda, se realice mediante los mecanismos previstos expresamente por ésta, es decir, a través de la observancia de procedimientos agravados, respetando la armonía entre las normas de fondo y forma,

La Sala Constitucional se ha pronunciado al respecto, manifestando que:

---

[8] AL-DEST-IIN-384-2017.
[9] AL-DEST-IIN-384-2017.

> "*Por su naturaleza, es un instrumento vivo, mutable, como la sociedad misma y sus valores, y por ello, se previó para su adaptación un procedimiento de reforma, para irla ajustando a estas exigencias. Es también tarea de la Sala Constitucional, en cuanto intérprete supremo de la Carta Política, ir adecuando el texto constitucional conforme a las coordenadas de tiempo y espacio. Por eso la reforma constitucional debe utilizarse sólo en aquéllos casos en que se produzca un desfase profundo entre los valores subyacentes de la sociedad y los recogidos en el texto constitucional, o bien cuando aparezcan nuevas circunstancias que hagan necesaria la regulación de determinadas materias no contempladas expresamente por el constituyente y que no pueden derivarse de sus principios*".[10]

Es decir, una reforma constitucional debe surgir por dos razones: por un "*desfase profundo entre los valores subyacentes de la sociedad y los recogidos en el texto constitucional*", o "*cuando aparezcan nuevas circunstancias que hagan necesaria la regulación de determinadas materias no contempladas expresamente por el constituyente y que no pueden derivarse de sus principios*". De manera que el legislador, como reformador constitucional, debe velar para que se cumpla con al menos uno de esos factores, para dar pie a una reforma constitucional. Pero debe respetar el resto de normas vigentes.[11]

El artículo 176 de nuestra Constitución Política es una norma instrumental, de equilibrio presupuestario. De la cual además derivan otros principios desarrollados en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos 8131, y la jurisprudencia constitucional como lo son: el principio de universalidad, unidad, equilibrio y anualidad. Con respecto a la anualidad, se debe recordar que mediante la ley 9696 de sostenibilidad fiscal y plurianualidad, se reformó este artículo constitucional para incluir los presupuestos plurianuales e incluir a la Administración Pública en sentido amplio, en la aplicación de estas normas.

---

[10] **Sala Constitucional.** Voto N° 678-1991 del 27 de marzo de 1991.
[11] **Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa**: AL-DEST-IIN-384-2017.

El equilibrio presupuestario al establecer que:

> "*el Presupuesto comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública durante el año económico. No se trata, sin embargo, de un simple balance de ingresos y egresos; el presupuesto nacional, que constituye uno de los principales instrumentos de política pública de cualquier país –y el nuestro no es la excepción-, constituye el límite de acción de los poderes públicos en materia de uso y disposición de los recursos públicos, tal y como lo dispone el numeral 180 ídem. Ese límite, comprende la naturaleza del gasto autorizado; por ende, la autorización presupuestaria se otorga en relación con determinado tipo de gasto, de modo que no se trata de una autorización genérica. Lo anterior resulta especialmente relevante, dado que como se recordará, la Asamblea Legislativa interviene activamente y con amplios poderes, en tres momentos del ciclo presupuestario: primero, dentro del proceso de aprobación inicial de la Ley de Presupuesto; segundo, en las modificaciones a dicha Ley, esto es, en la fase de ejecución presupuestaria y, finalmente, en la aprobación de la liquidación del presupuesto.*"[12]

El presupuesto de la República no es un simple ejercicio contable que debe pasar por el trámite del sello de hule de la Asamblea Legislativa. El presupuesto es un "*instrumento de política pública"* que funciona como mecanismo de planificación, gestión y control de las políticas de Estado.

La ley 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, del 18 de septiembre del 2001 y la ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas del 3 de diciembre del 2018; son normas que desarrollan legalmente el principio de equilibrio presupuestario mediante las reglas fiscales que en ella se encuentran.

[12] **Sala Constitucional.** Voto N° 24746-2019 del 12 de diciembre de 2020.

> *"Las reglas fiscales son mecanismos empleados para apoyar la disciplina fiscal (sostenibilidad), que asignan objetivos numéricos a los agregados presupuestarios."*[13]

En el sentido más amplio, las reglas fiscales se refieren a un conjunto de normas y reglamentos que rigen el proceso presupuestario. En un sentido más estricto, una regla fiscal es una restricción permanente para la política fiscal expresada como un techo numérico o una meta en variables fiscales. Una regla fiscal delinea pautas de larga duración para promover la estabilidad macroeconómica, mejorar la credibilidad del compromiso del gobierno con la sostenibilidad fiscal, y fomentar políticas fiscales acordes con el comportamiento del ciclo económico.[14]

El diseño de las reglas fiscales implica un conflicto entre credibilidad y flexibilidad. Menos flexibilidad aumenta la credibilidad de una regla. Sin embargo, una regla con muy poca flexibilidad puede ser inviable si se percibe que por la falta de flexibilidad no podrá ser sostenible cuando la economía enfrente tiempos adversos. En otras palabras, hay un conflicto entre el objetivo de evitar tener algún nivel de déficit y permitir la realización de una política fiscal contracíclica como instrumento para promover el crecimiento económico. Una regla fiscal óptima debe estar diseñada para evitar un déficit presupuestario y al mismo tiempo permitir un grado limitado de acción en materia de política fiscal que permita influir en el comportamiento del ciclo económico, generado una política expansiva en periodos de bajo crecimiento económico, y contractiva en caso de altas tasas de crecimiento.[15]

Las reglas fiscales se pueden agrupar en cuatro categorías: a) reglas de balance presupuestario relacionadas con el resultado fiscal; b) reglas de deuda; c) reglas de gasto; y d) reglas de ingresos.[16]

---

[13] Banco Interamericano de Desarrollo, «Reglas fiscales resilientes en América Latina | Publications».
[14] **Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa**: AL-DEST-IIN-384-2017.
[15] AL-DEST-IIN-384-2017.
[16] AL-DEST-IIN-384-2017.

La evidencia empírica sugiere que las reglas fiscales están asociadas con un mejor desempeño fiscal que el que se observa en economías sin reglas fiscales o reglas inoperantes. En general, la evidencia sugiere que, la efectividad de las reglas fiscales depende del diseño adecuado, de la presencia de un marco institucional de soporte, y la existencia de un amplio consenso nacional sobre los objetivos fiscales.[17]

Sin embargo, la naturaleza Constitucional de la institucionalidad costarricense, han hecho una diáspora normativa entre instituciones que alegan autonomía Constitucional, para la no aplicación de reglas fiscales que desarrollan el principio de equilibrio presupuestario que es de su misma potencia normativa.

En los casi 20 años de existencia de la Ley 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, así como en los 2 años de existencia de la regla fiscal en el título IV de la Ley 9634 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas; se ha evidenciado esta diáspora institucional cual cuasi ducados independientes dentro de nuestra República.

El objeto de esta reforma Constitucional es ampliar el concepto de los Presupuestos de la República y desarrollar el principio de equilibrio presupuestario en el artículo 176 de nuestra norma fundamental. Así como establecerle una nueva competencia a la Contraloría General de la República, en su carácter de órgano adscrito a la Asamblea Legislativa.

Se plantea una ampliación del concepto de presupuesto en nuestra Constitución, estableciéndolos como un mecanismo de gestión, planificación y control de las políticas de Estado.

También, se positiviza en nuestra Constitución el principio de equilibrio presupuestario que ya existe en nuestra Constitución como regla fiscal general. Además, se amplía a redacción de la reforma hecha en el 2019 a este artículo, para incluir de manera expresa que las leyes que desarrollen este principio de equilibrio presupuestario deben ser

[17] *Ibid.*

aplicadas por la Administración Pública en sentido amplio, independiente de su autonomía.

Además, se complementa el principio de anualidad del párrafo final del artículo 176 para hacerlo concordante con la reforma constitucional hecha a este artículo en el año 2019.

Finalmente, se desarrolla un supuesto que no había sucedido en casi 70 años de vida constitucional, el cual es la no aprobación de los presupuestos por parte de la Asamblea Legislativa; discusión que se tuvo en el presupuesto de año 2015 y del año 2021. Por lo que se incluye un nuevo párrafo a este artículo 176 donde se establece qué sucede si la Asamblea Legislativa no aprueba el presupuesto de la República en los plazos que la misma Carta Magna establece.

Por los motivos aquí esgrimidos, someto a consideración de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, en su función de constituyente derivado, el presente proyecto de reforma del artículo 176 y los incisos 5 y 6 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

REFORMA DEL ARTÍCULO 176 Y LOS INCISOS 5 Y 6 DEL ARTÍCULO 184 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

PARA LA PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES

ARTÍCULO 1- Se reforma el artículo 176 y los incisos 5 y 6 del artículo 184 de la Constitución Política, para que en adelante se lean de la siguiente manera:

> Artículo 176- La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.
>
> **Los presupuestos de la República son un mecanismo de gestión, planificación y control de las políticas de Estado.**
>
> El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. **Como principio de equilibrio presupuestario, e**n ningún caso, el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables**.**
>
> **Para cada presupuesto, una ley fijará el déficit máximo permitido al Estado en relación con su producto interno bruto.**
>
> La Administración Pública, en sentido amplio, observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos**; y estarán sometidas a las leyes creadas para el cumplimiento de estas, independientemente de su autonomía.**

El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre**, sin perjuicio de la aprobación de presupuestos plurianuales, de conformidad con la ley.**

De no aprobarse el presupuesto ordinario en los plazos previstos en esta Constitución, regirá para ese periodo el presupuesto del ejercicio económico del año anterior.

Artículo 184- Son deberes y atribuciones de la Contraloría:

[…]

5) Certificar el impacto en las finanzas públicas de los proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa.

6) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.

Rige a partir de su publicación. –

SILVIA HERNANDEZ SANCHEZ Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS

ESTE PROYECTO INGRESA AL ORDEN DEL DÍA DE PLENARIO EL 03 AGOSTO 2021