



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -246-2023

INFORME DE:

PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL

**REFORMA DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 105 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA
“YO DECIDO”**

INFORME JURÍDICO

EXPEDIENTE N° 23.724

**ELABORADO POR:
REBECA ARAYA QUESADA
ASESORA PARLAMENTARIA**

**SUPERVISADO POR:
LLIHANNY LINKIMER BEDOYA
JEFA DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

9 DE SETIEMBRE, 2023

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DE LA PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	3
II. ANTECEDENTES	3
III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)	4
IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	5
A. Instituto del Referéndum	6
B. Referendum en Costa Rica	7
b.1 Discusión de la Ley no. 8281	7
b.2 Ley sobre Regulación del Referendum	13
b.3 Aplicación del Referéndum	14
C. Observaciones puntuales sobre el articulado	16
V. CONSIDERACIONES FINALES.....	21
VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	22
VII. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO.....	22
VIII. FUENTES.....	26

INFORME JURÍDICO

**REFORMA DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 105 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA
“YO DECIDO”**

EXPEDIENTE N° 23.724

I. RESUMEN DE LA PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La presente propuesta de reforma constitucional pretende reformar el párrafo tercero del artículo 105 de la Constitución Política, con el fin de posibilitar que el pueblo pueda ejercer la potestad de legislar mediante el instituto del referéndum, en proyectos relativos a pensiones, materia, al día de hoy, excluida de esa posibilidad.

De acuerdo con lo dispuesto por las y los proponentes en la exposición de motivos, la propuesta se justifica de la siguiente manera:

“(…) esta exclusión ha impuesto a la ciudadanía el tener que soportar un Estado sujeto por siempre al deber de financiar un grupo pensiones exorbitantes y crecientes para un número reducido de beneficiarios y que no pueda, a futuro, regular que no se permita generar mayores diferencias.

Está más que visto que no son pocas las reformas que a lo largo de los años se han venido impulsando para intentar resolver la inequidad existente entre los distintos regímenes de pensiones que hoy existen en el país, sin que haya podido la Asamblea Legislativa tomar una decisión definitiva al respecto y faltan otras más, por presentarse o que estando en corriente, aspiren a plantear siquiera posibilitar mejorar su sostenibilidad ante futuros beneficiados. Círculo que propone la presente reforma resolver otorgando a la ciudadanía el poder legislar en materia de pensiones, lo que realizaría bajo el procedimiento detallado que ya hoy es ley.”

II. ANTECEDENTES¹

Proposiciones de reforma constitucional presentados en la corriente legislativa que refieren al artículo 105 y, específicamente, a las materias que se excluyen de la vía del referéndum, son los siguientes:

¹ Aporte del Área de Investigación y Gestión Documental (AIGD), elaborado por Tonatiuh Solano Herrera el 14 de junio de 2023.

- **REFORMA DE LOS ARTICULOS 105, 123, 124, 129, 195 Y 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA**, Expediente no. 13.990. Ley no. 8281 de 28 de mayo del 2002. Esta reforma introduce en la Carta Magna los institutos del referéndum y la iniciativa popular.
- **REFORMA DEL ARTÍCULO 105 y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA PARA FAVORECER LA ACCIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES**, Expediente no. 18.304. Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal el 17 de octubre de 2018 (artículo 119 Reglamento Legislativo). En relación con el artículo 105 propone que el referéndum no proceda solo en los proyectos presupuestarios, de seguridad y contratos de naturaleza administrativa.
- **MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**, Expediente no. 19.807. Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal el 16 de diciembre de 2019 (artículo 119 Reglamento Legislativo). Propone adicionar que el referéndum no proceda tampoco en materia de derechos humanos establecidos y garantizados en los instrumentos del derecho internacional público ratificados y vigentes en el país.
- **REFORMA CONSTITUCIONAL A LOS MECANISMOS DE REFERÉNDUM Y LEY DE INICIATIVA POPULAR, POR LA DEMOCRACIA**, Expediente no. 20.630. Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal el 13 de diciembre de 2021 (artículo 119 Reglamento Legislativo). En cuanto al artículo 105 y el tema que nos atañe, se propone adicionar, como se plantea en el expediente no. 19.807, que el referéndum no proceda tampoco en materia de derechos humanos establecidos y garantizados en los instrumentos del derecho internacional público ratificados y vigentes en el país.

III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)²

El proyecto de reforma constitucional presenta una nula vinculación con los ODS para el alcance de la Agenda 2030. Lo anterior, por cuanto si bien la viabilidad de la iniciativa debe determinarla el respectivo análisis jurídico, sus pretensiones no se encuentran asociadas a ninguna de las metas en materia de desarrollo sostenible.

Aunque el ODS 16, promueve la toma de decisiones inclusiva, participativa y representativa, el proyecto de reforma constitucional carece de elementos técnicos que justifiquen su aprobación, y delegar en la ciudadanía la facultad de decidir a través de la figura del referéndum sobre la materia de pensiones, podría conllevar

² Aporte del Área de Investigación y Gestión Documental (AIGD), elaborado por Tonatiuh Solano Herrera, 14 de junio de 2023.

a que decisiones que requieren de un sustento jurídico, presupuestario y actuarial, sean tomadas sin la discusión y el análisis especializado que se requiere.

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

De previo a realizar el análisis del articulado presentamos un cuadro comparativo entre el texto vigente en la Constitución Política y el propuesto mediante la presente reforma, así como el desarrollo de aspectos doctrinales y jurisprudenciales sobre el instituto del referéndum y el debate que se generó en la Asamblea Legislativa en el marco de la aprobación de la reforma que incorpora dicha figura en nuestra Carta Magna (Ley no. 8281).

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 105.-La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional. El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.	ARTÍCULO ÚNICO- Refórmese el párrafo tercero del artículo 105 de la Constitución Política, para que se lea de la siguiente manera: Artículo 105- (...) El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Rige a partir de su publicación.

A. INSTITUTO DEL REFERÉNDUM

El referéndum es un instrumento de consulta popular.

Constituye una “institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas. (...) Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por considerarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes formulan la ley, pero ad referéndum, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley. Tiene un parentesco histórico con el plebiscito, con el cual muchas veces se confunde. La diferencia esencial consiste en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno y su ejercicio.”³

Rubén Hernández Valle, lo define de la siguiente manera: “es una institución de democracia semidirecta mediante la cual el pueblo participa de la actividad constitucional o legislativa, colaborando, a través del sufragio directo, en la formulación, reforma o abrogación de normas constitucionales o legislativas.”⁴

Tal y como lo indica González Mora, el origen del referéndum se ubica en Suiza alrededor del siglo XVI⁵, donde su crédito ha sido permanente y donde fue utilizado incluso para aprobar la Constitución de 1848 y su revisión completa en 1874. Parte de su evolución histórica se sintetiza de la siguiente manera:

“(...) después de la Primera Guerra Mundial, es adoptado en varios países, entre ellos, dos latinoamericanos: Chile en 1925 y Uruguay en 1942 y 1952. Francia, después de la Segunda Guerra Mundial abandona su resistencia a la institución y

³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Diccionario Electoral. EdiarTE R.L. 1era edición. Costa Rica, 1989. Pp.561-562.

⁴ Citado en el Artículo: REPASO HISTÓRICO DE LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN COSTA RICA, elaborado por Rebeca Ma. García Pandolfi y Jéssica González Montero, publicado en Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, no. 5, Primer Semestre 2008, p. 22.

⁵ Ibid, p. 4.

recurre tres veces al referéndum constitucional: para rechazar el proyecto, el 2 de junio de 1946; para confirmar el segundo proyecto, el 27 de octubre de 1946 y para legitimar la Constitución del general De Gaulle, el 28 de setiembre de 1958, que no fue aprobada por la Asamblea. A pesar de su intrínseco carácter democrático, el referéndum goza de crédito de gobiernos conservadores y dictatoriales, porque el procedimiento es fácilmente distorsionable a través de propaganda y manipulación electoral. (...)

El referéndum legislativo tiene también en Suiza su ejemplo mejor. Las leyes aprobadas por el parlamento son sometidas a una votación popular, y además se pueden presentar proyectos de ley por iniciativa del electorado, procedimiento que se utiliza con frecuencia y constituye un buen ejemplo de gobierno semidirecto con una integración al electorado en la toma de decisiones.”⁶

De acuerdo con García Pandolfi y González Montero, doctrinalmente, la figura del referéndum es objeto de varias clasificaciones, una de ellas la propuesta por BISCARETTI DI RUFFIA, según la cual, el referéndum se puede clasificar de la siguiente manera:

“A. En cuanto a la materia:

- Es CONSTITUCIONAL cuando los ciudadanos participan en la función constituyente y se manifiestan sobre la forma de Estado que se tomará o la decisión sobre un documento de carácter constitucional aprobado por una Asamblea Constituyente.
- Es LEGISLATIVO cuando las leyes que apruebe el Parlamento sean sometidas a una votación popular.

B. En cuanto al tiempo:

- Es SUCESIVO cuando cronológicamente sigue al acto estatal para dotarle o restarle eficacia o existencia.
- Es PREVENTIVO o PROGRAMATICO si antecede al acto estatal fijándole algunos principios generales que deberá cumplir.

C. En cuanto a la eficacia:

- Es CONSTITUTIVO si se realiza con el objetivo de otorgarle existencia o eficacia a una norma jurídica.
- Es ABROGATIVO si se realiza con el fin de abrogar una norma ya existente, sin que exista otra que la pueda sustituir.

D. En cuanto al fundamento jurídico:

- Es OBLIGATORIO cuando así lo establece expresamente la Constitución Política para la formación de algunas normas jurídicas.
- Es FACULTATIVO cuando pueda ser convocado por un porcentaje determinado de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral o por un determinado número de legisladores.

⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Diccionario Electoral. Ediarde R.L. 1era edición. Costa Rica, 1989. Pp.562-563.

B. REFERENDUM EN COSTA RICA

b.1 Discusión de la Ley no. 8281 (reforma constitucional)

En Costa Rica el referéndum se encontraba previsto sólo a nivel municipal⁷. Posteriormente se incluye el instituto del Referéndum en nuestra Carta Magna, mediante la Ley no. 8281 del 28 de mayo del 2002, que reforma los artículos 105, 124 párrafo primero, 129 último párrafo y adiciona a los artículos 102 inciso 9) y 195 inciso 8) constitucionales⁸.

⁷ Código Municipal, Ley no. 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

“Artículo 13. - Son atribuciones del concejo:

(...)

k) Acordar la celebración de plebiscitos, **referendos** y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente.

En la celebración de los plebiscitos, **referendos** y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y el reglamento supraindicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados.

(...)”

⁸ “Artículo 1º-Refórmase la Constitución Política en las siguientes disposiciones:

a) El artículo 105, cuyo texto dirá:

"Artículo 105.-La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa."

b) El artículo 123, cuyo texto dirá:

"Artículo 123.-Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular.

La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Los proyectos de ley de iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo perentorio indicado en la ley, excepto los de reforma constitucional, que seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de esta Constitución.

Una ley adoptada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, regulará la forma, los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos de ley de iniciativa popular."

c) El primer párrafo del artículo 124, cuyo texto dirá:

En el marco de la discusión y debate de esta reforma constitucional se analizó por parte de las diputadas y los diputados la relevancia de su incorporación para la democracia, así como eventuales riesgos y retos que esta podía conllevar. La diputada Laura Chinchilla Miranda resume estos de la siguiente manera:

“Yo quisiera, en defensa de la tesis del referéndum por parte del Partido Liberación Nacional, destacar cuatro o cinco aspectos en los que consideramos el referéndum tendría una importancia mayor, fundamental, en nuestra vida institucional.

"Artículo 124.-Para convertirse en ley, todo proyecto deberá ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo; además, deberá publicarse en La Gaceta, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece tanto para casos especiales como para los que se resuelvan por iniciativa popular y referéndum, según los artículos 102, 105, 123 y 129 de esta Constitución. No tendrán carácter de leyes ni requerirán, por tanto, los trámites anteriores, los acuerdos tomados en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21), 22), 23) y 24) del artículo 121 así como el acto legislativo para convocar a referéndum, los cuales se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en La Gaceta.

(...)"

d) El último párrafo del artículo 129, cuyo texto dirá:

"Artículo 129.-

(...)

La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario. Por vía de referéndum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución."

e) El primer inciso del artículo 195, cuyo texto dirá:

"Artículo 195.-

(...)

1) La proposición para reformar uno o varios artículos debe ser presentada a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados o por el cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

(...)"

Artículo 2º—Adiciónanse a la Constitución Política las siguientes disposiciones:

a) Al artículo 102, un nuevo inciso 9); en consecuencia, se corre la numeración del inciso subsiguiente. El texto dirá:

"Artículo 102.-

(...)

9) Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

(...)"

b) Al artículo 195, el inciso 8), cuyo texto dirá:

"Artículo 195.

(...)

8) De conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa."

(...)"

En primer término, consideramos que el referéndum va a permitir la profundización de nuestra democracia, ampliando las formas de participación popular frente a la toma de decisiones tradicionalmente en manos de las élites que han representado esa delegación que hace el pueblo en unos pocos.

En momentos particularmente en que nuestro sistema de democracia representativa se encuentra en crisis, como lo manifiestan las distintas encuestas de opinión, que castigan fundamentalmente a los partidos políticos y a la Asamblea Legislativa, nos parece que delegar en el pueblo la posibilidad de legislar mediante el referéndum, va de alguna manera a lograr la recuperación de algunos espacios de legitimidad de nuestro sistema político.

En segundo término, quiero destacar algo que es muy importante y es la posibilidad de que se incremente la deliberación política, ejercicio fundamental en una democracia. De alguna manera tenemos que reconocer que, pese a los avances, en Costa Rica nuestra democracia se ha limitado más a lo que es el ejercicio del voto y la deliberación ha ido quedando relegada a un segundo plano.

Cuando la gente se involucra, de manera directa, en la discusión de la agenda pública, como es el pasar legislación, hay una exigencia de mayor debate de los asuntos públicos.

En tercer término, también nos parece que es una manera importante de control político. Se llevan a referéndum cantidades de temas que a veces tienen que ver con potestades que tienen los representantes de los Supremos Poderes, y que significan afectar los privilegios de sus representantes.

Vemos, así como en democracias avanzadas todo lo que ha tenido que ver con los límites de los nombramientos en el Congreso, en el Senado, en el Ejecutivo, han sido llevados a referéndum, de manera tal que es la gente quien decide y no los propios funcionarios interesados. Igualmente, se han llevado a referéndum temas como privilegios específicos que gozan los miembros de los Supremos Poderes, los temas de salarios, etc., de manera tal que abrimos aquí instrumentos importantísimos para acentuar lo que es el control de la ciudadanía sobre los Supremos Poderes.

También es importante señalar que muchas veces nosotros no tendremos el coraje para decidir acerca de temas especialmente delicados. Vemos, así como en algunas democracias, ante la incapacidad de los legisladores, para decidir acerca de temas que tienen que ver con el aborto, con la eutanasia, con temas de acción afirmativa, etc., estas decisiones se han puesto en manos de la gente y es esta la que, finalmente, ha tomado las decisiones, decisiones, en última instancia, fundamentales para que la sociedad siga trabajando y avanzando.

En última instancia, nos parece que hay un fortalecimiento y una recuperación de nuevos instrumentos propios del avance tecnológico en una democracia. En este momento, una parte muy importante de la población costarricense está muy bien informada, tiene acceso a nuevas tecnologías de la información, hay un mayor flujo de la información y, en consecuencia, nuestros ciudadanos están más preparados para conocer muchos de los detalles de la vida pública, mucho de la discusión que tiene lugar en las instituciones y, por tanto, están en condiciones para tomar decisiones.

Ciertamente hay riesgos y es importante advertir contra esos riesgos. (...) Uno de los riesgos que se aduce en cuanto al uso de este tipo de instrumentos, es la posibilidad de que intereses corporativos se filtren, por medio de campañas masivas, y afecten,

de alguna manera, la decisión de la ciudadanía, y entonces se dice que quien más plata tiene puede afectar la decisión de los ciudadanos.

Me parece que el pueblo de Costa Rica es un pueblo que ha demostrado ser políticamente muy culto y muy maduro, además, es un pueblo sanamente malicioso, si no veamos lo que ha ocurrido con temas como la explotación minera a cielo abierto, como la explotación petrolera, en donde, a pesar de las campañas millonarias por parte de algunas corporaciones, las comunidades han sabido tomar las decisiones correctas.

Un análisis de la ciencia política aplicada norteamericana ha logrado demostrar que, en la mayor parte de los procesos de consulta popular, los intereses corporativos no han participado en los últimos años, porque más bien entre más fuertemente se manifiesta este tipo de intereses, más sospechas genera en la gente y menos apoyo, en consecuencia, reúne por parte de la ciudadanía. Los procesos más exitosos han sido aquellos que se han generado en forma espontánea, mediante movimientos de la sociedad civil, y no necesariamente los que han representado los intereses corporativos.

Otro riesgo que ha sido señalado, es el abuso que podría hacer el Poder Ejecutivo por parte de este tipo de instrumentos para burlar así un Congreso, que puede ser un poco rebelde a las decisiones que quiera impulsar.

De nuevo, me parece que tenemos que apostar a la sabiduría de nuestra gente, una gente que está informada, una gente culta políticamente y ante la cual se podrán plantear gran cantidad de opciones que tiene cada una de las decisiones que serán sometidas a su conocimiento.

Además, frente a esta preocupación, quiero destacar la cantidad de salvaguardas que la propuesta de referéndum, que nos ha sido heredada de la legislatura anterior, contempla, para que no se preste a un abuso por parte de otros poderes del Estado que lo que quieren es burlar la soberanía del Poder Legislativo. Si ustedes me lo permiten, mencionaré cuáles son esas salvaguardas principales: existen restricciones importantísimas en materia de la convocatoria. Me permito leer: “Se convocará cuando haya al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que así lo soliciten, inscritos en el Padrón Electoral, o bien la Asamblea Legislativa, mediante aprobación de dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa”; es decir, no cualquiera ni mediante cualquier medio podrá abusar de la convocatoria de este tipo de instrumentos.

*Otra salvaguarda importante son las materias acerca de **las cuales los ciudadanos podrán ejercer este derecho a legislar. En este sentido, la reforma contempla la exclusión de temas tales como materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, de seguridad nacional, aprobación de empréstitos y contratos, y algunos otros de naturaleza administrativa.***

Para mí es demasiado restrictiva, pero así ayuda a bajar algunas sospechas de quienes, en última instancia, somos los sectores más conservadores de aprobar este tipo de medidas que, generalmente, son los legisladores. (...)

Otra salvaguarda importante, que me parece oportuno mencionar, es en materia de los resultados, ¿cuándo los resultados son vinculantes? La reforma expresa claramente que los resultados serán vinculantes para el Estado, si participa al menos

el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, cuando se trate de reformas parciales a la Constitución, y de asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada, de manera que también tenemos ahí una salvaguarda importante.

La última salvaguarda es una que deja en manos de nosotros, los legisladores, me refiero a la ley reguladora de este importante instituto, es decir, se trata de una ley que tendrá que venir al seno legislativo para ser estudiada, discutida y aprobada por nosotros. (...)"⁹ (lo destacado es nuestro)

Así como la entonces diputada Chinchilla Miranda consideró muy restrictiva la medida de dejar por fuera de la posibilidad de un referéndum ciertas materias, otros diputados se manifestaron en un sentido similar. Así, el Diputado Federico Malavassi Calvo afirmó:

***"Hubiésemos querido que la reforma fuera aún más ambiciosa, que no quedaran ciertas materias fuera de la iniciativa popular o fuera de la posibilidad de referéndum.** A no dudarlo, esta propuesta de reforma a los artículos 105, 123, 124, 129, 195 de la Constitución, con las adiciones respectivas en el artículo 102 y 195, constituyen un gran paso en la dirección correcta, un paso para instrumentar la democracia, para hacerla participativa, para introducir institutos de democracia directa en nuestro país, para en este sentido ser observantes inteligentes de lo que sucede en otros ordenamientos que poco a poco van perfeccionando la democracia."*¹⁰ (lo destacado es nuestro)

Asimismo, el Diputado Rodrigo Alberto Carazo Zeledón señaló:

"Con detenimiento, he analizado el proyecto de ley. Ayer, hice algunas consideraciones y algunas referencias. Este proyecto, compañeras y compañeros, no abre espacios de participación, no descentraliza el poder político, es una tímida reforma, digámoslo claramente en este Plenario.

(...)

*En este proyecto de ley se recorta todo lo que sea posible en términos de democracia participativa, **se excepcionan cada vez más materias**, se ponen parámetros difíciles de alcanzar: ciento catorce mil firmas para solicitar, por participación popular, que se conozca una ley o una reforma constitucional.*

(...)

Este proyecto de referéndum que se introduce en la legislación que vamos a votar en breve, este proyecto que introduce la iniciativa popular, con 114 mil firmas en este momento, es lo que en teoría se llama "el referéndum de tipo restringido", espaciado también en el tiempo, prohegemónico, controlado. Es un referéndum. Leamos las cláusulas que favorece su utilización por parte del Poder Ejecutivo, presidencialista, que favorece su utilización por parte del Poder Legislativo, parlamentario. Es un referéndum difícilmente popular.

Queremos más participación, queremos menos restricciones, queremos un referéndum amplio, accesible, un referéndum no restringido, queremos un proyecto de ley que introduzca otras modalidades más dinámicas, de participación popular, queremos un proyecto de ley que introduzca la consulta, el plebiscito, para que

⁹ Acta plenaria no. 8 del 13 de mayo de 2002.

¹⁰ Ibid.

*también se analicen las grandes decisiones del Poder Ejecutivo, la opinión de los ciudadanos sobre los grandes temas de nuestros días; una propuesta que introduzca la revocatoria de mandato, como se ha hablado en otras oportunidades.
(...)”¹¹ (lo destacado es nuestro)*

b.2 Ley sobre Regulación del Referéndum

La Ley sobre Regulación del Referendum, no. 8492 de 9 de marzo de 2006, en seis capítulos desarrolla la forma en que se regulará dicho instituto en nuestro país, disponiendo en su artículo 1 lo siguiente:

“Artículo 1º—Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular e instrumentar el instituto de la democracia participativa denominado referéndum, mediante el cual el pueblo ejerce la potestad de aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales de la Constitución Política, de conformidad con los artículos 105, 124, 129 y 195 de la Constitución Política.

La regulación de este instrumento no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural del país, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley.”

El Capítulo I desarrolla el objeto de la ley; las materias no sujetas a referéndum, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política (presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, **de pensiones**, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos, ni actos de naturaleza administrativa); las modalidades de referéndum (de iniciativa ciudadana, legislativo y ejecutivo, según quién lo convoque); y su carácter vinculante cuando participe por lo menos un 30% de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral y un 40% en los asuntos que requieran la aprobación legislativa por mayoría calificada.

El Capítulo II desarrolla los requisitos y procedimiento aplicable a cada una de las diferentes modalidades de referéndum.

El Capítulo III dispone los actos preparatorios para realizar el referéndum que le corresponden al Tribunal Supremo de Elecciones (comunicación y publicación de la convocatoria y el proyecto, formalidades de la comunicación de la convocatoria, difusión del texto sometido a referéndum, prohibiciones y regulación de la publicación de encuestas).

El Capítulo IV regula la realización del referéndum (fecha y hora de la votación, juntas receptoras de votos, forma de expresar el voto, escrutinio de la votación, declaratoria oficial y tramitación posterior del referéndum y vigencia y publicación del texto aprobado)

¹¹ Acta Plenaria no. 9 del 14 de mayo de 2002.

El Capítulo V regula lo relativo financiamiento privado de las campañas previas al referéndum (responsable de las publicaciones, registro de las erogaciones e infracción a límite del gasto).

Finalmente, el Capítulo VI regula lo relativo al presupuesto para sufragar los gastos del referéndum, delitos y faltas electorales en el ámbito del referéndum, gratuidad del transporte público el día del referéndum y partida que cubrirá los gastos de publicidad a la convocatoria a referéndum y al texto propuesto en los diferentes medios de comunicación del país).

b.3 Aplicación del Referéndum

A la fecha, se ha realizado un único referéndum en el país, en torno a la conveniencia o no de aprobar el Tratado De Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, popularmente conocido como TLC. El 7 de octubre del 2007 se llevó a cabo el referéndum con una participación de casi un 60 % de las y los votantes, y el resultado fue la aprobación del Tratado con un 51 % de votos a favor y un 48 % en contra, poniéndose fin, de esta manera, a una controversia que había generado un importante grado de tensión social.

En el artículo “Ley de Referéndum: Reflexiones a diez años de su promulgación” Rodolfo González Mora señala:

“Según Sobrado (2007), la teoría constitucional contemporánea es prácticamente unánime al estimar que el referéndum no convierte al pueblo en el legislador cotidiano, sino únicamente frente a decisiones trascendentales para la vida colectiva, respecto de las cuales existe un bloqueo político o una crispación pública de tal magnitud que amenace la paz social.”¹²

Llama la atención que desde la aprobación de la Ley sobre Regulación del Referendum en el 2006, a la fecha, se han realizado un sinnúmero de gestiones con el fin de llevar a cabo referendums sobre diferentes temas¹³; sin embargo, solo una ha prosperado.

¹² https://www.tse.go.cr/revista/art/23/gonzalez_mora.pdf

¹³ Entre los temas que han sido gestionados para consulta mediante un referéndum se encuentran los siguientes: creación de nuevos cantones, agilización de trámites para la explotación de zonas marítimo-terrestres, Ley de Obtenciones Vegetales, aprobación del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales, unión civil entre personas del mismo sexo, aprobación de la pena de muerte a violadores y homicidas, derogación de la ley de estupefacientes, convocatoria a una Asamblea Constituyente, rectificación de límites de un parque nacional en Guanacaste, reforma de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, creación de Comisiones de Control Ciudadano, Ley de penalización del maltrato animal, autorización para la explotación petrolera en Costa Rica, la apertura del monopolio de RECOPE, la Ley de empleo público, el establecimiento de un salario mínimo al sector privado, la inclusión de la posibilidad de la revocatoria de mandato, entre otros.

El poco uso de este instituto en nuestro país ha sido objeto de debate y análisis. Rodolfo González al respecto señala lo siguiente:

“El 28% de las gestiones fueron rechazadas debido a que la materia estaba vedada para una consulta de este tipo o por contener normas con vicios de constitucionalidad. Un 13% de las gestiones fueron rechazadas porque buscaban reformas constitucionales sin tener primero una aprobación en primer debate en la Asamblea Legislativa, de acuerdo con lo que señala el artículo 195 de la Constitución. Es decir, el problema no era el contenido del proyecto, sino el incumplimiento del requisito esencial de procedimiento que se estableció constitucionalmente. Otro 13% tiene que ver con iniciativas que no cumplían con los requisitos formales establecidos en la ley de Referéndum.

Estas tres primeras causas de rechazo, que en total suman más de un 50% de las gestiones, tienen que ver con desconocimiento de quienes inician el proceso; ya sea porque ignoran las materias vedadas para el referéndum o porque desconocen las demás “reglas” constitucionales y legales que establecen el camino correcto por donde debe avanzar una consulta como el referéndum.

*Otro 5% de las gestiones que no fructificaron guardan relación con otro aspecto; pese a contar con la autorización de firmas, no se logró obtener las firmas en el plazo establecido. Eso obliga a reflexionar varias posibles hipótesis para explicar qué pasó en estos casos: una de estas cuestionaría **si el cinco por ciento del padrón electoral es un límite mínimo muy elevado**. Otra plantearía si el plazo de nueve meses, con posibilidad de extenderse un mes más para obtener el apoyo del 5 por ciento de los votantes del padrón, sería un **plazo muy corto para recoger tal porcentaje de firmas**. Por supuesto, tampoco se podría descartar la posibilidad de que tales proyectos no contaran ni siquiera con el apoyo del cinco por ciento de los votantes.”¹⁴*

Por su parte, para Juan Carlos Castro Loría, la subutilización del instituto del referéndum en el contexto costarricense puede encontrar explicación en lo siguiente:¹⁵

1. La Constitución Política y la Ley sobre Regulación del Referéndum mismas establecen algunas limitaciones, que pueden incidir en el poco uso de esta herramienta. El segundo párrafo del artículo 123 de la Carta Magna señala las materias que quedan excluidas de este tipo de consulta popular: aspectos presupuestarios, tributarios, fiscales, monetarios, crediticios, de pensiones, seguridad, empréstitos y los contratos o actos allí señalados. En congruencia con lo anterior, el artículo 2 de la Ley sobre la Regulación del Referéndum también deja claro la exclusión de las materias mencionadas. Además, la Sala Constitucional de Costa Rica estableció, mediante la sentencia 2010-13313, que los derechos humanos de una minoría no pueden ser objeto de este tipo de consulta.¹⁶

¹⁴https://www.tse.go.cr/revista/art/23/gonzalez_mora.pdf

¹⁵ <https://officiumlegal.com/el-escaso-protagonismo-del-referendum-en-costa-rica/>

¹⁶ En esa oportunidad, la Sala Constitucional declaró con lugar un recurso de amparo en contra de una resolución del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) que autorizaba la recolección de firmas para someter a referéndum la decisión sobre las uniones civiles homosexuales.

2. El artículo 2 de la Ley estipula una limitación temporal: *“No podrá convocarse a más de un referéndum al año, tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) velará por el cumplimiento de esta norma. De declararse estado de emergencia, necesidad pública u otras circunstancias igualmente calificadas que imposibiliten la realización del referéndum, será potestad del TSE decretar su suspensión y reprogramación”*.
3. Otras causales que inciden en el escaso protagonismo del referéndum ciudadano tienen que ver con el procedimiento. La Ley dice que debe plantearse la solicitud ante el Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de recibir la autorización, el interesado procederá a recolectar las firmas de por lo menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral en los formularios brindados por el TSE. (...) En este momento, el padrón electoral lo componen 3, 5 millones de votantes, así que tendrían que ser 175 mil firmas. Este mínimo sería muy elevado y difícil de conseguir en un tiempo tan corto.
4. El referéndum tampoco ha tenido protagonismo a nivel legislativo y por gestión del ejecutivo. Según el artículo 12, inciso c, para la aprobación se necesita que concurren dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa para la aprobación del acuerdo. Si no se obtiene la votación requerida, el proyecto de acuerdo se archivará. El panorama político tan fragmentado que se vive en este poder de la República hace inviable que se logre semejante apoyo para cualquier iniciativa. Por ello, ningún diputado se atreve a invocarla.
5. Pese a que el Poder Ejecutivo puede impulsar consultas como el referéndum para mover proyectos importantes, tampoco ha recurrido a este camino. Una razón de peso puede ser la necesidad de someter la solicitud ante la Asamblea Legislativa, la cual, mediante acuerdo aprobado por la mayoría de la totalidad de sus integrantes, decidirá someter o no a referéndum para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución. El artículo 13, inciso d, de la Ley específica que, si el Congreso no aprueba la propuesta de convocatoria a referéndum, se ordenará su archivo.
6. Los constantes desencuentros entre el Poder Ejecutivo y Legislativo también contribuyen a que no existe el clima político ideal para acudir a esta herramienta de la democracia participativa.

C. OBSERVACIONES PUNTUALES SOBRE EL ARTICULADO

En la exposición de motivos, las y los proponentes señalan que el poco uso que hacen los destinatarios del mecanismo del referéndum, la poca promoción y poco compromiso de las autoridades públicas para fortalecer su uso y las limitaciones dispuestas en la propia Constitución Política y en la propia ley que regula el instituto, son las razones que explican que en 17 años, desde la entrada en vigencia de la

Ley sobre Regulación del Referéndum, solo en una oportunidad se haya realizado un referéndum “con lo que se hace casi nugatorio su derecho”.

Más allá de si se aprueba por parte de la Asamblea Legislativa, la exclusión de la materia de pensiones de la prohibición establecida en la Constitución Política para la realización de un referéndum, ha de quedar claro que no pareciera resultar suficiente para hacer frente a las limitaciones y retos que han impedido el uso efectivo del instituto del referéndum, a los que se hizo referencia en el apartado anterior y que convendría valorar en una futura reforma constitucional para hacer realmente efectivo un mecanismo de fortalecimiento y participación democrática.

Como se evidenció de lo que fue la discusión en el plenario legislativo de la reforma constitucional aprobada en el 2002, algunas diputaciones manifestaron dudas con relación a la conveniencia de excluir o prohibir ciertas materias de la posibilidad de ser objeto de un referéndum, por considerarlo una medida “*demasiado restrictiva*” y considerar que debió haber sido aún más ambiciosa, de manera que no quedaran ciertas materias fuera de la iniciativa popular o fuera de la posibilidad de referéndum. Sin embargo, esta decisión respondió en su momento a consideraciones de conveniencia y oportunidad, las cuales, en principio, también han de sustentar la decisión que se tome hoy en relación con la presente proposición de reforma constitucional.

Las y los proponentes de esta propuesta la justifican alegando que “*resulta comprensible que materias fiscales, tributarias, presupuestarias, monetarias, crediticias y de contrataciones, por la tecnicidad involucrada, ameriten ser excluidas, pero las “pensiones” es materia propia y del entero interés de la ciudadanía.*” Sin embargo, no cabe duda de que las otras materias, aparte de las pensiones, también son materia de interés de la ciudadanía pues tienen un impacto directo o indirecto en su vida. Pero, además, la materia de pensiones requiere un análisis eminentemente técnico, fundamentado en estudios actuariales y el debido sustento financiero que garantice su sostenibilidad.

En cuanto al ámbito constitucional, esta Asesoría plantea las siguientes inquietudes que, en su momento, será la Sala Constitucional la que habrá de despejar:

1. De excluirse la prohibición de referéndum en materia de pensiones, la misma no sería aplicable en relación con lo dispuesto en el artículo 73 constitucional. Este artículo ordena:

“ARTÍCULO 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.” (lo destacado es nuestro)

Sobre el régimen de pensiones dispuesto en el artículo 73 constitucional (régimen contributivo de seguridad social)¹⁷, la Sala Constitucional ha señalado lo siguiente:

¹⁷ “En nuestro país los Regímenes de Pensiones se fundamentan en 4 Pilares⁴, que se describen a continuación y buscan diversificar el riesgo del sistema nacional de pensiones para beneficio en la pensión que percibirán los trabajadores afiliados a los distintos regímenes de pensiones.

Pilar 1. Pensión Contributiva Básica: se conforma con los aportes obligatorios que la o el trabajador realiza y que es un porcentaje de su salario y conforman un fondo de capitalización colectiva. Los aportes son administrados por los regímenes siguientes: 1. Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). 2. Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA). 3. Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, gestionado por JUPEMA, pero con cargo al Presupuesto Nacional. 4. Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, a cargo de esa entidad. 5. Régimen de Pensiones y Jubilaciones de Bomberos Permanentes, administrado por el Instituto Nacional de Seguros (INS). 6. Regímenes contributivos administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) con cargo al Presupuesto Nacional: Hacienda (que incluye Diputados); Obras Públicas y Transportes; empleados de Comunicaciones (y excepciones); empleados del Ferrocarril al Pacífico; Músicos de Bandas Militares y Registro Nacional.

Pilar 2. Pensión Complementaria Obligatoria: es un fondo de capitalización individual, se conforma de los aportes obligatorios de la o el trabajador, el objetivo es que el trabajador complemente a la pensión básica contributiva y logre una pensión más digna (SUPEN, 2014). Los aportes los registra y controla la CCSS y los administra la operadora de pensiones elegida por la o el trabajador. Los montos que recibirá el pensionado dependen del aporte a lo largo del tiempo que realizan los afiliados con base en el salario reportado ante la CCSS y de los rendimientos de las inversiones que haya logrado la operadora de pensiones.

Existen dos tipos de pensiones complementarias obligatorias, las creadas por la Ley de Protección al Trabajador –LPT- (Ley 7983 de 2000) y las que existían previamente a esa ley.

Pensiones complementarias creadas por la Ley de Protección al Trabajador (LPT): Este régimen consiste en cuentas individuales de los trabajadores -administradas por las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC), las cuales se nutren con un aporte equivalente al 4,25% del salario bruto mensual de trabajador y por aportes extraordinarios. Los planes de beneficios de este régimen comprenden la renta vitalicia, la renta permanente y la renta temporal.

Pensiones complementarias creadas por otra normativa: Están constituidas por seis fondos complementarios obligatorios de capitalización colectiva asociados y gestionados por las siguientes instituciones respectivas: fondo de retiro de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), del Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) y del Banco de Costa Rica (BCR).

Pilar 3. Pensión Complementaria Voluntaria: Este es un régimen de capitalización individual, administrado por las operadoras de pensiones, puede formar parte de este régimen cualquier persona mayor de 15 años, independientemente de su categoría ocupacional (asalariado o independiente o incluso de que estén ocupados o no). Los aportes son voluntarios y corresponde al afiliado decidir el monto de los mismos, estos pueden ser en colones o en dólares y el afiliado puede realizar aportes extraordinarios en el momento en que lo desee.

Este régimen se creó debido a la importancia de complementar los ahorros obligatorios con uno voluntario para aumentar la tasa de reposición a la hora de jubilarse. En cuanto más gane una persona hoy, más importante es que ahorre voluntariamente, con el propósito de tener una pensión acorde con su estilo de vida actual. Si trabaja por cuenta propia, se puede realizar un estudio de pensión calculando cuánto tendría que aportar mensualmente para disfrutar, una vez jubilado, de un monto similar al que se tuvo mientras se trabajó. Ofrece un escudo fiscal

“Lo cual evidencia que la Caja Costarricense de Seguro Social se le ubica siempre en una categoría especial dentro de las instituciones autónomas, porque a diferencia de estas, no sólo es de creación constitucional, sino que tiene un grado de autonomía mayor, asimilable al grado de autonomía de que gozan las municipalidades, cual es, autonomía de gobierno. Lo cual significa un grado de protección frente a la injerencia del Poder Ejecutivo, pero también limitaciones a la intervención del Poder Legislativo. Aunque ciertamente la CCSS no escapa a la ley, esta última no puede “modificar ni alterar” la competencia y autonomía dada constitucionalmente a la CCSS, definiendo aspectos que son de su resorte exclusivo. La Caja Costarricense de Seguro Social, por ser básicamente una institución autónoma de creación constitucional, la materia de su competencia, dada constitucionalmente, está fuera de la acción de la ley. Dicho de otro modo, el legislador, en el caso de la administración y gobierno de los seguros sociales tiene limitaciones, debiendo respetar lo que el Constituyente estableció. Así como estaría vedado al legislador emitir una ley donde disponga que la administración y gobierno de los seguros sociales ya no le corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social, asimismo, tampoco puede emitir una ley que incursione en aspectos propios o correspondientes a la definición de la CCSS, en la administración y gobierno de los seguros sociales. En este sentido, véase lo que dispuso esta Sala mediante la resolución número 2001-010545 de las 14:58 horas del 17 de octubre del 2001:

“... Queda claro que la ley no puede interferir en materia de gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social en virtud de la autonomía plena de que goza esta institución...” (criterio reiterado en la resolución número 2001-011592 de las 09:01 horas del 09 de noviembre del 2011).

Como argumento adicional, debe resaltarse que la norma que define las funciones y fines de la Caja Costarricense de Seguro Social, se ubica en nuestra Carta Magna en el capítulo de derechos y garantías sociales, mientras lo referente a Instituciones Autónomas se ubica en otro Título XIV; la diferencia en la ubicación refleja, desde una interpretación sistemática y sistémica, que la propia norma fundamental al crear la institución de la seguridad social, pretende brindarle protección solidaria y prioritaria a la

en el impuesto sobre la renta y la eliminación de las cargas sociales de la CCSS, para asalariados, de hasta 10% sobre los ingresos (SUPEN, 2014).

Pilar 4. Pensión No Contributiva: La Ley de Protección al Trabajador estableció la universalización de este régimen a toda la población adulta mayor de 65 años en estado de pobreza. Este pilar tiene dos componentes principales: varios regímenes no contributivos administrados por la Dirección Nacional de Pensiones y el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) administrado por la CCSS.

Regímenes no contributivos administrados por la DNP: Estos regímenes son administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) y tienen cargo al presupuesto nacional y son los siguientes, Beneméritos, de Derecho Guardia Civil, Pensiones de Gracia y Ley General de Pensiones, Premios Magón, de Expresidentes, de Guerra Excombatientes, Prejubilados INCOP y de Prejubilados INCOFER.

Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) administrado por la CCSS: Este régimen tiene carácter asistencial, pues beneficia a la población en situación de pobreza que no cotiza a los regímenes contributivos de pensiones. Los recursos provienen del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de la Junta de Protección Social, así como de transferencias directas del Ministerio de Hacienda. Este régimen cubre a la población adulta mayor, a personas con invalidez, en situación de indigencia y a menores de edad en situación de riesgo.” Tomado de: “Costa Rica: Estado de las pensiones. Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.” Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Unidad de Análisis Prospectivo. Julio, 2016. Pp. 6-8. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37657.pdf>

persona por su propia condición; evidentemente se trata de una institución que asume el espíritu solidario que inspira el artículo cincuenta y setenta y cuatro de la Constitución. Lo que se pretende es que cada persona tenga la garantía que el Estado solidario le asegura salud, pensión, beneficios por incapacidad y todo lo referente a la seguridad social. Esta disposición que se convierte no sólo es un fin o guía de acción del Estado, sino también en un límite por sí mismo, al asegurar que ni el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo podrían menoscabar dicha competencia constitucional.

VII.- Sobre la trasgresión a la autonomía de gobierno de la CCSS en el proyecto consultado.- Así entonces, aplicando lo anterior al caso concreto de lo consultado, considera la Sala que en efecto, el contenido del proyecto consultado es lesivo a la autonomía de gobierno que le confiere a la Caja Costarricense de Seguro Social el párrafo segundo del artículo 73 de la Constitución Política, pues al definir el proyecto consultado cuestiones tales como: el plazo máximo en que se puede anticipar la edad de retiro, la edad mínima que debe tener el afiliado para solicitar la jubilación anticipada, la forma en que será asumido el costo, y además, disponer de los distintos pilares que componen las pensiones, es evidente que se invaden las potestades que en virtud de la autonomía de gobierno se le atribuyen a dicha institución. Ciertamente el establecimiento de la edad de retiro anticipada es una cuestión que compete a la Caja Costarricense de Seguro Social, quien mediante el análisis de las tendencias demográficas, la esperanza de vida y otros, es el ente competente para determinarla. Su establecimiento vía legal, evidentemente violenta la autonomía de gobierno que la CCSS tiene sobre esta materia. Tal como se expresa en el expediente legislativo, una norma legal tal podría entrar en conflicto con normas futuras que varíen la edad mínima de retiro del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, por lo tanto, la definición específica de las condiciones, beneficios, requisitos y aportes para la jubilación anticipada son aspectos propios de la administración del régimen de pensiones que corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social. A mayor abundamiento, nótese cómo, mientras la norma actual delega al reglamento de la CCSS la forma en cómo procedería la anticipación de la edad de retiro –que sería lo correcto-, por su parte, la norma consultada establece vía legal algunas de las condiciones para que opere tal anticipo. En este mismo sentido resulta inconstitucional las atribuciones que el proyecto consultado le otorga a la Superintendencia de Pensiones respecto del régimen de invalidez, vejez y muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, pues, al permitir a la SUPEN, en conjunto con las operadores de pensiones, establecer planes de beneficio para adelantar las pensiones utilizando para ello los recursos que cada uno tenga en sus cuentas individuales (tales como las que tengan en el régimen de invalidez, vejez y muerte), se constituye ello en una trasgresión a la autonomía de gobierno de la CCSS, a darle competencia a un ente sobre otro que es dotado –y protegido constitucionalmente- de la capacidad de autodirigirse políticamente. Tal como lo indica dentro del expediente legislativo la misma Junta Directiva de la CCSS y la SUPEN al expresar que esta última entidad fue creada para supervisar, y no para regular el régimen de invalidez, vejez y muerte que es administrado por la CCSS.”¹⁸

¹⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución no. 2011-015655 de las 12 horas y 48 minutos del 11 de noviembre del 2011.

2. Eventual inconstitucionalidad por tratarse de materia de derechos humanos. Mediante la resolución no. 13313-2010 de las 16 horas y 31 minutos del 10 de agosto del 2010, la Sala Constitucional dispuso que los derechos de las minorías no pueden ser sometidos a referéndum. Señaló el Tribunal Constitucional:

“VI.- LÍMITES CONSTITUCIONALES EXPRESOS A LA POTESTAD DE LEGISLAR QUE ALCANZAN AL REFERÉNDUM. Una interpretación meramente gramatical o literal de la Constitución Política, puede llevar a concluir que el referéndum tiene como únicos límites los proyectos de ley en “materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa” que enuncia el artículo 105, párrafo 3°, de la Constitución. Empero, una hermenéutica sistemática y finalista de las normas constitucionales, conduce, irremisiblemente, a concluir que los límites a la potestad legislativa impuestos por el párrafo 1° del numeral 105, resultan, igualmente, aplicables, por identidad de razón, a los procesos de referéndum para aprobar una ley. En efecto, ese párrafo establece que la potestad legislativa está sujeta a los límites dispuestos “por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional”. Es así como los derechos humanos establecidos en los instrumentos del Derecho Internacional Público – Declaraciones y Convenciones sobre la materia-, resultan un valladar sustancial a la libertad de configuración del legislador, tanto ordinario como, eminentemente, popular a través del referéndum. Este Tribunal Constitucional ha indicado que los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales tienen, incluso, y a tenor de lo establecido en el artículo 48 constitucional, un rango supra constitucional cuando ofrecen una mayor protección a las personas. De otra parte, este Tribunal Constitucional en el Voto No. 2771-2003 de las 11:40 hrs. de 4 de abril de 2003, estimó que, incluso, el poder reformador o constituyente derivado –en cuanto poder constituido- está limitado por el contenido esencial de los derechos fundamentales y humanos, de modo que, por vía de reforma parcial a la constitución, no puede reducirse o cercenarse el contenido esencial de aquellos. Cabe añadir, que un límite implícito a la libertad de configuración del legislador ordinario o soberano, lo constituye el propio Derecho de la Constitución o bloque de constitucionalidad conformado por los principios, valores, preceptos y jurisprudencia constitucionales. Es menester agregar que los derechos de las minorías, por su carácter irrenunciable, constituyen un asunto eminentemente técnico-jurídico, que debe estar en manos del legislador ordinario y no de las mayorías proclives a su negación.”

A la luz de lo indicado por la Sala Constitucional en el voto citado, y por tratarse la jubilación de un derecho fundamental¹⁹ de toda persona trabajadora, que forma

¹⁹Respecto al derecho a la jubilación como derecho fundamental la Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República OJ-027-2006 de 03 de marzo del 2006 indicó: “ con la aparición y el desarrollo de los sistemas de pensiones, a finales del siglo XIX, se marcó un profundo cambio en la vida de la humanidad; pues aunque desde la época de los romanos se concibió como un privilegio de la clase militar y funcionarios de cierto rango, en el que se les ofrecía una propiedad en los confines del Imperio cuando culminaban su carrera, ciertamente, con el transcurso del tiempo, se generaliza su aplicación a los trabajadores asalariados y en épocas más recientes, a la población en general.

Asimismo, los estudiosos de este tema han determinado que a finales del siglo XIX y comienzos del pasado, solo tenían derecho a la pensión los inválidos y los supervivientes de los trabajadores fallecidos prematuramente. En tal sentido, la condición de vejez se equiparaba a la de una persona incapacitada para trabajar, por lo que esa causa se constituía en una imperiosa necesidad para pensionarse, en virtud de haber alcanzado una determinada edad, que lo disminuía sensiblemente en la prestación del servicio.

Paulatinamente, dicha concepción cambia, hasta que el derecho de la pensión se concibe como el justo y merecido descanso del trabajador o trabajadora, luego de cumplir con los requisitos que el ordenamiento jurídico le exige para ello. En esta nueva etapa, por primera vez, ese beneficio se vincula a la idea de jubilación; dado que si la pensión se otorga con la finalidad de que el trabajador acceda al descanso, se espera entonces, que se retire de su trabajo oportunamente; sin que en modo alguno signifique, que se le obligue a permanecer en un estado de absoluta inactividad.

Por su parte, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha reiteradamente puntualizado que el derecho a la pensión es no solo un derecho derivado del artículo 73 de la Constitución Política, sino un derecho humano fundamental, que debe ser reconocido en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna a toda persona. De ahí la existencia de diversos convenios y normas internacionales que lo reconocen y declaran como tal. De esa manera ha sido reiterado el criterio del Alto Tribunal Constitucional, cuando categóricamente ha establecido lo siguiente:

“III.- En primer lugar, la Sala declara que sí existe un derecho constitucional y fundamental a la jubilación, a favor de todo trabajador, en general; derecho que, como tal, pertenece y debe ser reconocido a todo ser humano, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, de conformidad con los artículos 33 y 73 de la Constitución, según los cuales: “Artículo 33 Todo hombre es igual ante la Ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”; “Artículo 73: Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine...” Esa conclusión se confirma en una serie de principios y normas internacionales de derechos humanos que tienen, no solo el rango superior a la ley ordinaria que les confiere el artículo 7 de la Constitución, sino también un amparo constitucional directo que prácticamente los equipara a los consagrados expresamente por la propia Carta Fundamental, al tenor del artículo 48 de la misma (...)” (Voto 1147-90 de las 16:00 horas del 21 de setiembre de 1990. En ese mismo sentido, ver entre otros, los Votos Nos. 487-94 de las 16:06 horas del 25 de enero de 1994 y 184-97 de las 09:42 horas del 10 de octubre de 1997.)

Dentro de la normativa a que refiere la Sala en mención, pueden citarse los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 9 del “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas”, de 19 de diciembre de 1966. Todas esas disposiciones establecen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluyendo el seguro social y a la protección contra todas las consecuencias de la enfermedad y la vejez.

Por su parte, los artículos 25, 26, 27 y 28 del Convenio No. 102 de la Organización Internacional del Trabajo, (aprobado por la Asamblea Legislativa el 16 de marzo de 1972) postulan el deber de los Estados miembros, de garantizar a las personas protegidas por la seguridad social, la concesión de prestaciones de vejez, una vez que hayan cumplido con los requisitos mínimos establecidos en la ley nacional.

A tenor de toda la legislación enunciada, así como lo expuesto por la Sala Constitucional, es claro el carácter que tiene el derecho de todo trabajador, trabajadora, funcionario o funcionaria, a disfrutar de una pensión o jubilación, cuando cumplen los requerimientos exigidos por un determinado régimen contributivo; en donde el

parte del derecho a la seguridad social, amparado en convenios internacionales (fundamentalmente el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Normas Mínimas de Seguridad Social, ratificado mediante ley no. 4736 de 29 de marzo de 1971)²⁰, en la propia Constitución Política (artículos 50, 73 y 74) en la legislación nacional, cabe la duda sobre la viabilidad de que la materia de pensiones pueda ser objeto de un referéndum.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La aprobación de esta propuesta de reforma constitucional en principio resulta resorte exclusivo de la Asamblea Legislativa, valorada según criterios de conveniencia y oportunidad. Sin embargo, existen dudas sobre su alcance y viabilidad a la luz de lo resuelto en la jurisprudencia constitucional.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Por razones de técnica legislativa se hacen las siguientes recomendaciones:

1. Entrecomillar el texto a reformar.
2. Adicionar, después del tercer párrafo del artículo 105 constitucional a reformar, puntos suspensivos entre comillas, con el fin de que no quede duda que el cuarto párrafo del artículo vigente se mantiene.

fondo económico que lo sustenta, no solo se constituye mediante los aportes de cada uno de los trabajadores, sino de los empleadores y del propio Estado, a fin de sufragar el costo de los beneficios, una vez que los beneficiarios se acojan al retiro, tal y como se verá, al referirnos al régimen de pensiones de su consulta.

²⁰ “El derecho a la jubilación se encuentra consagrado expresamente en importantes instrumentos internacionales. Mientras que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 16) refieren expresamente al derecho de toda persona a contar con seguros sociales que la protejan contra las consecuencias de la vejez -entre otras-, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho genérico de toda persona a la seguridad social (artículo 9), en el entendimiento de que incluye el derecho a la jubilación.

El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Normas Mínimas de Seguridad Social, No. 102, aprobado por Costa Rica mediante Ley No. 4736 del 29 de marzo de 1971, también reconoce el derecho a la jubilación de la siguiente manera:

“Artículo 25.- Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.” Procuraduría General de la República, Dictamen C-324-2002 del 3 de diciembre de 2002.

VII. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

El artículo 195 de la Constitución Política regula el trámite que se le ha de dar a las propuestas de reforma parcial de nuestra Carta Magna, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 195.- La Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones:

1) La proposición para reformar uno o varios artículos debe ser presentada a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados o por el cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

2) Esta proposición será leída por tres veces con intervalos de seis días, para resolver si se admite o no a discusión;

3) En caso afirmativo pasará a una comisión nombrada por mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en un término de hasta veinte días hábiles.

*4) Presentado el dictamen se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de las leyes; dicha reforma deberá aprobarse por **votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea**;*

*5) Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión, bastando en este caso **la mayoría absoluta para aprobarlo**;*

6) El mencionado proyecto pasará al Poder Ejecutivo; y éste lo enviará a la Asamblea con el Mensaje Presidencial al iniciarse la próxima legislatura ordinaria, con sus observaciones, o recomendándolo;

*7) La Asamblea Legislativa, en sus primeras sesiones, discutirá el proyecto en tres debates, y si lo aprobare por **votación no menor de dos tercios de votos del total de los miembros de la Asamblea**, formará parte de la Constitución, y se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia.*

8) De conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.” (lo destacado es nuestro)

El trámite de una reforma parcial a la Constitución Política también se encuentra dispuesto en el artículo 211 del Reglamento Legislativo,²¹ que señala que, de

²¹ “**ARTÍCULO 211.- Reformas parciales a la Constitución Política**

Las reformas parciales a la Constitución Política, proceden con arreglo a las siguientes disposiciones, de conformidad con lo que establece al respecto el artículo 195 de la misma Carta:

1. El proyecto en que se pida la reforma de uno o más artículos debe presentarse en sesiones ordinarias, firmado por no menos de diez diputados.

*2. El proyecto será leído por tres veces con intervalos de seis días, para resolver si se admite o no a discusión, para lo que se requiere la **simple mayoría de los diputados presentes**.*

3. Admitido el proyecto, éste pasará a una comisión nombrada por votación de la mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en el término de hasta veinte días hábiles.

*4. Rendido el dictamen por la comisión, éste debe ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto, y para su aprobación requiere la **votación de los dos tercios del total de la Asamblea**.*

*5. Aprobado el dictamen sobre el proyecto de reforma, éste pasará a la Comisión de Redacción, a efecto de que ella prepare su redacción definitiva, bastando luego para su aprobación la **mayoría absoluta de la Asamblea**.*

6. Una vez aprobado el dictamen en la forma antes dicha será firmado por los miembros del Directorio y pasado al Poder Ejecutivo para que éste lo envíe a la Asamblea con el mensaje presidencial, al iniciarse la próxima legislatura.

conformidad con lo dispuesto en el artículo 195 constitucional, el proyecto que proponga reformas parciales a la Constitución Política, una vez leído tres veces y resuelta su admisión para discusión, pasará a una comisión para que dictamine en un plazo de hasta veinte días hábiles.²²

Sobre el trámite de las reformas parciales a la Constitución Política, este Departamento ha hecho las siguientes precisiones:

- a) Con base en los votos No. 7818-00, no. 2008-010728 y No. 2010-011043 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el plazo de 20 días hábiles que tiene la Comisión que analiza las reformas parciales a la Constitución Política para dictaminar, se constituye en un plazo ordenatorio y no perentorio, de manera que la extemporaneidad del dictamen de la Comisión no deviene en un vicio esencial o invalidante del procedimiento o en una nulidad insubsanable, aunque el incumplimiento de dictaminar o de hacerlo en tiempo puede ser reprochado a sus miembros, de acuerdo con la resolución no apelada de la Presidencia de la Asamblea Legislativa, contenida en el Acta Plenaria N° 18 del 26 de mayo de 2010.²³

*7. La Asamblea, en las primeras sesiones de la siguiente legislatura, deberá discutir de nuevo el dictamen en tres debates, cada uno en día distinto, no pudiendo en el primer debate de esta segunda legislatura conocerse de mociones de fondo. Si fuere **aprobado por dos tercios de votos del total de los diputados**, entrará a formar parte de la Constitución Política, lo que se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia.”(lo destacado es nuestro)*

²² **“Artículo 184. Reformas parciales a la Constitución Política**

Las reformas parciales a la Constitución Política, proceden con arreglo a las siguientes disposiciones, de conformidad con lo que establece al respecto el artículo 195 de la misma Carta:

(...)

3. Admitido el proyecto, éste pasará a una comisión nombrada por votación de la mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en el término de hasta veinte días hábiles.

(...)”

²³ Dicha Resolución señala:

“CONSIDERANDO:

1. Que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la Resolución 3220-00 ha señalado que:

“...El debido proceso legislativo constituye una ordenación necesaria y preestablecida -en la Constitución Política y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa; -de una serie de actos sucesivos dirigidos a materializarse en una decisión final, que es la aprobación del proyecto de ley...” y que para lograr este objetivo se requiere del dictamen o informe que emita las Comisiones para continuar con el resto de las etapas procesales que culminen con una decisión final.

2. Que el artículo 1.2 del Reglamento establece como uno de los deberes de los diputados y diputadas desempeñar las comisiones que el Presidente de la Asamblea o ésta les encarguen y que parte de este deber es cumplir con los plazos que el mismo Reglamento les señale para rendir el dictamen o informe correspondiente, pese a lo cual en el pasado en algunos casos, no se ha cumplido a cabalidad con estas obligaciones.

3. Que el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa es claro al establecer un plazo de treinta días hábiles para que las Comisiones permanentes (sean estas ordinarias o permanentes especiales) rindan el dictamen correspondiente y que al vencimiento del plazo -si no se ha solicitado prórroga- el Presidente de la Asamblea tiene la potestad de amonestar a los miembros de la Comisión, quienes en tal caso no devengarán sus dietas regulares.

4. Que en el caso de las Comisiones Especiales el término para rendir el informe lo determina el contenido de la moción aprobada por el Plenario, según lo establece el artículo 95 del Reglamento y que, además, el artículo

- b) Con base en lo dispuesto en las resoluciones No. 5976-1996, No. 2002-07016 y No. 2001-11560 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la votación requerida para aprobar un proyecto de reforma parcial a la Constitución Política en Primera Legislatura (numeral 4 del artículo 195 constitucional), esta requiere una mayoría absoluta en primer debate y una mayoría calificada en el segundo debate.²⁴
- c) Con fundamento en lo dispuesto en las resoluciones No. 678-91 y No. 1-92 de la Sala Constitucional, en lo que respecta a la votación requerida en la Segunda Legislatura (numeral 7 del artículo 195 constitucional), el proyecto de reforma constitucional debe ser aprobado, en cada uno de los tres debates, por dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea.²⁵

97 indica que las comisiones especiales se regirán, en lo que les sea aplicable, por las disposiciones que señala el Reglamento para las Comisiones Permanentes.

POR TANTO:

Aplicar en todos sus extremos lo dispuesto en los artículos 80 en concordancia con los numerales 95, 97 y 137 del Reglamento en relación con las sanciones establecidas en caso de que los miembros de las Comisiones Permanentes Ordinarias, Permanentes Especiales y Especiales no cumplan con el plazo señalado para rendir los dictámenes o informes que les correspondan emitir.” (lo destacado es nuestro)

²⁴ Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, Oficio AL-DEST-CJU-077-2017 de 6 de diciembre de 2017.

²⁵ Idem.

Con base en lo anterior, tenemos lo siguiente:

Votación

La votación requerida para aprobar un proyecto de reforma parcial a la Constitución Política en Primera Legislatura (numeral 4 del artículo 195 constitucional), es de mayoría absoluta en primer debate y una mayoría calificada en el segundo debate; y la votación requerida en la Segunda Legislatura (numeral 7 del artículo 195 constitucional), es de dos terceras partes de la totalidad de las y los miembros de la Asamblea, en cada uno de los tres debates.

Delegabilidad

El proyecto NO es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por encontrarse dentro de las excepciones contempladas en el tercer párrafo del artículo 124 constitucional.²⁶

Consultas obligatorias

- Corte Suprema de Justicia (artículo 167 de la Constitución Política)²⁷
- Caja Costarricense de Seguro Social (artículo 73 de la Constitución Política)²⁸
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (artículos 96 inciso a de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).²⁹ Dicha consulta la hará el Directorio

²⁶ “Artículo 124.- (...)”

No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.

(...)” (lo destacado es nuestro)

²⁷ “ARTÍCULO 167.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia; **para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea.**” (lo destacado es nuestro)

²⁸ “ARTÍCULO 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.”(lo destacado es nuestro)

²⁹ “Artículo 96. Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos:

de la Asamblea Legislativa después de su aprobación en primer debate en la Primera Legislatura, de conformidad con lo establecido en los artículos 97 y 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).³⁰

VIII. FUENTES

Constitución Política, leyes y reglamentos

- Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- Reglamento de la Asamblea Legislativa, Acuerdo legislativo no. 399 de 29 de noviembre de 1961 y sus reformas.
- Código Municipal, Ley no. 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.
- Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Normas Mínimas de Seguridad Social, ratificado mediante Ley no. 4736 de 29 de marzo de 1971.
- Ley de reforma de los artículos 105, 124 párrafo primero, 129 último párrafo y adición a los artículos 102 inciso 9) y 195 inciso 8) constitucionales, Ley no. 8281 del 28 de mayo del 2002.
- Ley sobre Regulación del Referendum, no. 8492 de 9 de marzo de 2006 y sus reformas.

Jurisprudencia

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución no. 2011-015655 de las 12 horas y 48 minutos del 11 de noviembre del 2011.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución no. 13313-2010 de las 16 horas y 31 minutos del 10 de agosto del 2010.

Otras

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Acta plenaria no. 8 del 13 de mayo de 2002.

a) Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente ley, así como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros.

(...)” (lo destacado es nuestro)

³⁰ “Artículo 97. **En los casos del inciso a) del artículo anterior, la consulta la hará el Directorio de la Asamblea Legislativa.** En los demás casos, los diputados o el órgano legitimado para hacerla.

Artículo 98. **Cuando se trate de reformas constitucionales, la consulta deberá hacerse después de su aprobación en primer debate, en primera legislatura, y antes de la definitiva.** Cuando se trate de otros proyectos o actos legislativos sujetos al trámite de emisión de las leyes, deberá interponerse después de aprobados en primer debate y antes de serlo en tercero.

(...)” (lo destacado es nuestro)

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Acta Plenaria no. 9 del 14 de mayo de 2002.
- Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, Oficio AL-DEST-CJU-077-2017 de 6 de diciembre de 2017.
- Departamento de Servicios Técnicos, Aporte del Área de Investigación y Gestión Documental (AIGD), elaborado por Tonatíuh Solano Herrera el 14 de junio de 2023.
- García Pandolfi y González Montero, “REPASO HISTÓRICO DE LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN COSTA RICA”, publicado en Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, no. 5, Primer Semestre 2008.
- https://www.tse.go.cr/revista/art/23/gonzalez_mora.pdf
- <https://officiumlegal.com/el-escaso-protagonismo-del-referendum-en-costa-rica/>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Diccionario Electoral. EdiarTE R.L. 1era edición. Costa Rica, 1989.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Unidad de Análisis Prospectivo. “Costa Rica: Estado de las pensiones. Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.” Julio, 2016. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37657.pdf>
- Procuraduría General de la República, Dictamen C-324-2002 del 3 de diciembre de 2002.
- Proyecto de REFORMA DE LOS ARTICULOS 105, 123, 124, 129, 195 Y 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA, Expediente no. 13.990.
- Proyecto de REFORMA DEL ARTÍCULO 105 y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA PARA FAVORECER LA ACCIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES, Expediente no. 18.304.
- Proyecto de MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Expediente no. 19.807.
- Proyecto de REFORMA CONSTITUCIONAL A LOS MECANISMOS DE REFERÉNDUM Y LEY DE INICIATIVA POPULAR, POR LA DEMOCRACIA, Expediente no. 20.630.

Elaborado por: raq
/*lsch// 9-11-23
c. arch// 23724 IJU