

**ASAMBLEA LEGISLATIVA  
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**PROYECTO DE LEY**

**GARANTÍA DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTOS TRAMITADOS EN  
REFERÉNDUM**

**ELI FEINZAIG MINTZ  
DIPUTADO**

**23 de abril 2026**

**EXPEDIENTE #25.534**

**ASAMBLEA LEGISLATIVA  
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**PROYECTO DE LEY**

**GARANTÍA DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTOS TRAMITADOS EN  
REFERÉNDUM**

**EXPEDIENTE N°25.534**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

El referéndum es una herramienta democrática en favor del ejercicio de los derechos políticos de los costarricenses y está consagrada en el artículo 105 de la Constitución Política de Costa Rica de 1949.

“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.” (el subrayado no corresponde al original)

Conscientes de que la participación ciudadana directa vía referéndum es clave dentro de los procesos democráticos del Estado Republicano de Derecho, promovemos que esta herramienta sea no solo posible de implementar, sino que sea de uso constante.

En este contexto es oportuno aclarar que tal como lo establece el artículo 105 constitucional, existen tres mecanismos o modalidades de Referéndum<sup>1</sup>, específicamente son:

“Artículo 3º-Modalidades del referéndum.

Son modalidades del referéndum las siguientes:

a) De iniciativa ciudadana: convocado al menos por un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

b) Legislativo: convocado por la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de dos terceras partes del total de sus miembros.

c) Ejecutivo: convocado por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.”

(El subrayado no es del original)

Como puede observarse en dos de los mecanismos la Constitución Política y la Ley de regulación del referéndum prevén la participación de los legisladores, en el caso de la modalidad de referéndum legislativo y en el caso de la modalidad de referéndum Ejecutivo el cual requiere de mayoría absoluta para ser tramitado.

Es por ello y dada la relevancia las decisiones que se consulten mediante el referéndum que entendemos que los proyectos deben ser cuidadosamente examinados y descartar desde antes de su aprobación que no exista posibles vulneraciones al derecho de la Constitución.

En nuestro carácter representativo y por el respeto a los ciudadanos consideramos necesario, garantizar que un proyecto de ley que sea llevado a consulta de los ciudadanos no contenga dudas respecto a posibles roces de constitucionalidad, de manera tal que los costarricenses tengan la certeza que una vez emitido su voto el resultado de este no tendrá variación posterior.

---

<sup>1</sup> En Ley N° 8492, “Ley sobre Regulación del Referéndum” del 04 abril 2006.

## 1.- Marco jurídico que regula la implementación de la consulta de Referéndum:

Para implementar la consulta popular (Referéndum) contenida en el artículo 105 de la Constitución Política de Costa Rica, se cuenta con los artículos 96 y 98 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y 12 y 13 de la Ley N° 8492 “Ley sobre Regulación del Referéndum” del 4 de abril de 2006. Veamos:

a.- La figura de la Consulta Facultativa, regulada en el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional del 11 de octubre de 1989, estipula que:

“[...] Artículo 96- Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos e iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades, en los siguientes supuestos:

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.

b) Respecto de cualesquiera otros proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, cuando la consulta se presente por un número no menor de diez diputados.

c) Cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, si se tratare de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional.

ch) Cuando lo solicite el Defensor de los Habitantes, por considerar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República.

d) Cuando lo solicite el Tribunal Supremo de Elecciones, si se tratara de iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades. [...]  
(El resaltado no pertenece al original)

Destacamos de este artículo dos elementos esenciales: el primero es el inciso b) donde claramente se establece que la aprobación legislativa de actos está sujeta a consulta de constitucionalidad, dado que la modalidad de referéndum legislativo y la de referéndum Ejecutivo-Legislativo actos legislativos en ambos casos al menos 10 diputados tienen derecho a realizar la consulta constitucional. Y el segundo es que en caso de que al menos 10 diputados no realicen la consulta, el TSE puede hacerla.

b.- Por su parte, el artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional del 11 de octubre de 1989 dicta lo siguiente:

“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.

No obstante, cuando la Asamblea Legislativa tuviere un plazo constitucional o reglamentario para votar el proyecto, la consulta deberá hacerse con la anticipación debida y el proyecto se votará, aunque no se haya recibido el criterio de la Sala.

En los demás supuestos, la consulta deberá plantearse antes de la aprobación definitiva.

En el caso de las iniciativas de referéndum, la consulta deberá plantearse antes de la autorización de recolección de firmas del Tribunal Supremo de Elecciones en el caso de la modalidad de iniciativa ciudadana y antes de la convocatoria a referéndum para las demás modalidades[...].” (El destacado no es del original).

Entendemos del artículo dos elementos: el primero que cuando la consulta es realizada por al menos 10 diputados esta debe realizarse antes de la aprobación definitiva, es decir que para el caso de consulta de constitucionalidad establecida en el art. 96 señalado anteriormente el artículo 97 define que es antes de la aprobación definitiva.

c.- Por su parte los artículos 12 y 13 de la Ley N° 8492, “Ley sobre Regulación del Referéndum” del 4 abril 2006 establecen:

“Artículo 12.-Referéndum legislativo.

La Asamblea Legislativa podrá convocar a referéndum cuando concurren los siguientes requisitos y procedimiento:

a) Que se presente un proyecto de acuerdo firmado por uno o más diputados, acompañado del texto del proyecto de ley que se someterá a referéndum. El proyecto de ley podrá ser cualquiera que se encuentre en trámite en la corriente legislativa o que no haya ingresado a esta. En caso de referéndum de un proyecto de reforma parcial de la Constitución, el proyecto de acuerdo deberá presentarse después de haber sido aprobada la reforma en una legislatura y antes de la siguiente.

b) Que la propuesta sea presentada en el período de sesiones ordinarias y se tramite por los procedimientos reglamentarios al efecto.

c) 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.

Dentro del plazo de ocho días hábiles después de la convocatoria, el presidente de la Asamblea Legislativa presentará el acuerdo y el proyecto de ley ante el TSE, para la comunicación, la organización y los demás trámites del referéndum.” (EL destacado no es del original)

Es decir, que, para el caso de un referéndum de iniciativa exclusiva de los legisladores, se debe aplicar el procedimiento reglamentario.

“Artículo 13.-Iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa.

La convocatoria conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa para referéndum, deberá ajustarse a lo siguiente:

a) La iniciativa del Poder Ejecutivo tendrá la forma de decreto y contendrá adjunto el texto del proyecto de ley que se desea someter a consulta popular.

b) Una vez recibida por la Asamblea Legislativa, seguirá el trámite previsto en el artículo anterior relativo al procedimiento para la convocatoria a referéndum por iniciativa de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea, 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.

c) Si la Asamblea Legislativa aprueba la propuesta de convocatoria a referéndum, el texto será enviado por el presidente de la Asamblea Legislativa al TSE en un plazo máximo de ocho días hábiles, a fin de que este realice las actividades necesarias para el trámite respectivo.

d) Si la Asamblea Legislativa no aprueba la propuesta de convocatoria a referéndum, se ordenará su archivo.” (EL destacado no es del original)

Tal como se ha indicado, el trámite de referéndum Legislativo y de conjunto corresponden a un acto legislativo, en el tanto la Asamblea por medio una únicamente votación aprueba o rechaza el acuerdo de convocatoria a referéndum, siendo este entonces el acto final, es decir que en ningún momento el legislador puede ajustar vía moción el fondo del proyecto que votarían en el referéndum los ciudadanos.

En esta misma línea de interpretación respecto a los actos legislativos, la Sala Constitucional ha señalado en dos oportunidades;

a.- Mediante el voto número **2007-09469** el cual a los efectos dispone:

“[...] II.- Sobre la legitimación de la Defensoría de los Habitantes y de los señores Diputados para plantear la consulta. Según lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, existen dos tipos de control previo de constitucionalidad: el que se ejerce a través de la consulta preceptiva de constitucionalidad y aquel que se ejerce mediante la consulta facultativa.

El inciso a) de dicho artículo es el que regula lo relativo a la consulta preceptiva de constitucionalidad pues establece como obligatoria la consulta de los proyectos de reformas constitucionales, de reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional y los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales. Asimismo, los incisos b), c), y ch), regulan lo relativo a la consulta facultativa, pues legitima a ciertos funcionarios públicos por el cargo que ostentan a presentar la consulta sobre proyectos de ley si estiman que violentan algún principio o valor constitucional.

En el caso de que un proyecto de ley se encuentre en la corriente legislativa, los artículos 97 y 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional son claros al indicar que la consulta debe presentarse una vez aprobado el proyecto en primer debate. Sin embargo, el pronunciamiento de la Sala es vinculante únicamente en cuanto se establezca la existencia de trámites inconstitucionales y no por razones de fondo. Lo anterior tiene sentido, pues en el seno legislativo tanto la Constitución como el Reglamento de la Asamblea Legislativa garantizan una serie de derechos a las y los diputados que no pueden quebrantarse durante el trámite de aprobación de la ley.

Sin embargo, en el caso concreto en el que el trámite legislativo ha sido abandonado para dar paso a un proceso de referéndum autorizado por el Tribunal Supremo de Elecciones, surge la duda de cuál es el momento oportuno para plantear la consulta de constitucionalidad, pues no existe norma alguna que establezca esa posibilidad frente a un proceso de consulta popular.

Ante la laguna normativa sobre la admisibilidad de la consulta formulada por la Defensoría de los Habitantes y los Diputados, este Tribunal Constitucional en aras de los principios de la supremacía constitucional contenido en los artículos 10 de la Constitución Política y 1º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de la eficacia directa e inmediata de la Constitución, de acuerdo con el cual no es necesario el desarrollo legislativo de los principios, valores y preceptos constitucionales, de la vinculación más fuerte de los derechos fundamentales, de la plenitud hermética del ordenamiento jurídico y de la seguridad, opta por admitirlas para que sean evacuadas en los extremos que más adelante serán determinados. La jurisdicción constitucional debe ser reflejo de la textura abierta y flexible del Derecho de la Constitución y su interpretación debe ser espiritual y no formal. (El destacado no es del original)

Sobre el particular, el artículo 14 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone que “(...) A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios del Derecho Constitucional, así como los del Derecho Público y Procesal generales (...)”.

Es claro que el pueblo como soberano debe someterse a la Constitución Política, y es por ello por lo que frente a la existencia de un referéndum esta Sala no pierde su competencia para realizar el respectivo control de constitucionalidad, según lo establecido en el artículo 10 de la Carta Fundamental. No podría interpretarse de manera restrictiva esta competencia, tomando en consideración el principio de supremacía constitucional. Por lo anterior, este Tribunal estimó procedente dar curso a las consultas de constitucionalidad presentadas, por cuanto ante la existencia del vacío legal, debe interpretarse en favor de la posibilidad de control, para evitar que el pueblo acuda a las urnas sin tener claros los aspectos de constitucionalidad[...].” (El destacado no es parte del original)

b.- Mediante el Voto de la Sala Constitucional resolución 11122–2020 se indicó:

“Dentro de los diferentes tipos de consulta de constitucionalidad, nos encontramos con la consulta facultativa contemplada en el inciso b) del artículo 96 de la citada ley, la cual debe reunir al menos dos requisitos: 1) planteada por al menos diez diputados y 2) que el proyecto consultado haya sido aprobado en primer debate y antes de su aprobación definitiva. Respecto de este último requisito, existe una excepción, toda vez que se puede presentar la consulta facultativa de constitucionalidad aun antes de haberse aprobado el proyecto en primer debate, cuando la Asamblea Legislativa tiene plazo constitucional o reglamentario para votarlo.

En el sub lite, el proyecto consultado, que se refiere a una reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, satisface tanto el primer requisito, porque la consulta fue planteada por diez diputados, como el segundo, pues la consulta se ha presentado antes de su aprobación definitiva en único debate”.

Pese a la claridad de ambas resoluciones, la cual es conteste con la opinión que la mayoría de los y las diputados han tenido respecto al trámite de Consulta de Constitucionalidad. En la actualidad la Ley n.º10013 aprobada en el año 2021, que tenía como objetivo incorporar la consulta previa y facultativa de constitucionalidad en los procesos de referéndum al TSE, en la práctica ha generado nuevas dudas sobre otro posible vacío legal e incluso interpretaciones de la Sala Constitucional respecto al momento procesal de en qué los diputados deben realizar la consulta de constitucionalidad en caso de proyectos de ley propuestos por el poder ejecutivo al trámite de referéndum.

c.- Mediante la Resolución N° 2024-017547 del 21 de junio 2024, voto de mayoría varió sustantivamente la posición histórica analizada en los segmentos anteriores, se destacan los principales cambios:

i.- La Ley N° 10013 del 24 de agosto de 2021<sup>2</sup>, limitó la participación de los legisladores de consulta en materia de referéndum.

“...Los artículos 96 y 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional N° 7135 del 11 de octubre de 1989, fueron reformados por la mediante la cual se incorporó la consulta previa facultativa de constitucionalidad de las iniciativas de referéndum...

...A partir de lo anterior, se tiene que la Ley de la Jurisdicción Constitucional vigente permite la consulta previa facultativa de constitucionalidad respecto a las iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades (ciudadana, legislativa o proveniente del Poder Ejecutivo), siempre que sea formulada por el Tribunal Supremo de Elecciones, a quien se le atribuye esta competencia, la cual debe ejercer en determinados momentos, sea, antes de la autorización de recolección de firmas en caso de iniciativa ciudadana y antes de la convocatoria a referéndum en las otras modalidades, excepto de que el proyecto de ley haya sido aprobado en primer debate o tenga plazo constitucional o reglamentario en las modalidades del referéndum legislativo o conjunto, pues, en estos supuestos, si podrían otros órganos o un grupo de diputados, con base en las reglas que se establecen el numeral 96 y los artículos 12, inciso a) y 13, inciso b) de la Ley de Regulación del Referéndum...

---

<sup>2</sup> Ley n.º10013 “Ley para incorporar la consulta previa y facultativa de constitucionalidad en los procesos de referéndum”, con rige a partir de su publicación; publicada en el Alcance 196 a La Gaceta n.º188 de 30 de octubre de 2021.

...Quiere esto decir que será en ese momento procesal que establece el último numeral cuando todos los órganos mencionados en los citados incisos y grupo de diputados (as) pueden plantear la consulta, no antes, porque esta posibilidad solo está prevista para el Tribunal Supremo de Elecciones, como se explicara más adelante.” (El destacado no es del original)

Se destaca de esta sección del voto la duda razonable respecto a la omisión de la Sala Constitucional de identificar como sí lo hizo en el pasado mediante Resolución 11122–2020, el tipo de expediente legislativo que corresponde a este trámite, tal como consta en la Resolución de la presidencia de la Asamblea Legislativa sobre el trámite parlamentario del expediente No. 24.365, veamos:

“...La iniciativa se encuentra incluida en el punto N° 3 de los asuntos de la primera parte del Orden del Día del Plenario Legislativo, Asuntos de Régimen Interno, en el primer lugar, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Asamblea Legislativa...” (el destacado no es del original)

En resumen, estamos ante un acuerdo legislativo cuyas características conllevan un trámite específico y una votación única. (incluir fecha de aprobación)

Por ello, en la consulta presentada ante la Sala Constitucional expediente -24-017382-0007-CO del 27 julio 2024 expresamente se advierte:

“...la discusión del decreto de convocatoria **será únicamente, para aprobarla o rechazarla**, por lo que se considera que es razonable la admisión de esta consulta presentada por los diputados y diputadas de la República **debido a que, para los efectos, la única votación del acuerdo de convocatoria a referéndum es el acto final**, y por ende el momento procesal oportuno para consultar es precisamente ahora, antes del acto definitivo...”

...La consecuencia lógica de esto sería que **las y los diputados seríamos obligados a votar acerca de un proyecto** que, como el que se pretende llevar a referéndum, **tiene evidentes vicios de inconstitucionalidad, sin que antes podamos efectuar la consulta facultativa de constitucionalidad a la autoridad correspondiente...**”

Dado lo anterior, limitarse a hacer una abstracción e interpretación literal, sistemática, teleológica e historia de la Ley N° 10013 de 24 de agosto de 2021, indicando que dicha ley no hace referencia a favor de los órganos y grupos de diputados (as), se considera incompleta, porque su objetivo de esta era integrar la función del TSE, y no limitar la facultad que ya tenían los diputados, veamos:

**“...En la primera se propone adicionar un inciso d) al artículo 96 y un último párrafo al artículo 98 y, también reforma el primer párrafo del artículo 96. La idea es sencillamente es por la vía de la consulta de constitucionalidad se pueda ejercer la opinión consultiva previa a la jurisdicción constitucional de las iniciativas de referéndum cuándo lo solicite el Tribunal Supremo de Elecciones antes de la resolución que autoriza la recolección de firmas. Es decir, **se le otorga al TSE la posibilidad -y no la obligación- de realizar una consulta previa de constitucionalidad en iniciativas de referéndum, siempre y cuando se realice hasta de un momento determinado.****

**En la segunda**, consecuente con lo establecido en el párrafo anterior, se adiciona un nuevo inciso d) al artículo 6 (corrigiéndose la numeración de los incisos siguientes) y se modifica puntualmente el inciso e) -anterior inciso d)- del mismo artículo. **En este caso, la idea es introducir dentro del trámite del procedimiento de referéndum, la posibilidad del TSE de enviar la iniciativa a la Sala Constitucional para que esta emita su opinión consultiva previa de constitucionalidad.** (El destacado no es del original)”

Desde la óptica parlamentaria, interpretar que la incorporación de un órgano como el TSE implica anular o bien renunciar a la participación de los legisladores en esta consulta no corresponde a la discusión del expediente. Por lo que coincidimos entonces con el análisis del Magistrado Rueda Leal y las Magistradas Garro Vargas Y Hess Herrera quienes mantienen la tesis histórica del órgano constitucional, veamos:

A.- Respecto a los artículos 96 y 98 de la Ley de Jurisdicción Constitucional:

“...si se mira con detalle el encabezado del art. 96 se aprecia que se **admite expresamente la posibilidad de plantear una consulta de constitucionalidad “sobre los proyectos legislativos e iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades”**. La redacción de ambas normas, sobre el particular, es abierta, de modo tal que cabe entender que ninguna de ellas obstaculiza que la consulta sea formulada por las y los legisladores, siempre y cuando cumplan la condición que -ahora sí, a texto expreso- define la ley, al establecer que deben ser al menos diez diputadas o diputados quienes la formulen, lo cual se satisface cabalmente en este caso.

Esta forma de entender ampliamente la legitimación de los y las legisladoras se compagina con la afirmación contenida en la consulta de este Tribunal No. 2007-009469 **“...debe interpretarse en favor de**

**la posibilidad de control, para evitar que el pueblo acuda a las urnas sin tener claros los aspectos de constitucionalidad...”**

... sobre la oportunidad procesal para requerir la opinión consultiva de la Sala, la labor hermenéutica para despejar esta interrogante debe partir de un punto esencial: se trata de la modalidad de referéndum de iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa (en las palabras literales del artículo 13 de la Ley sobre Regulación del Referéndum, No. 8492), vinculada a disposiciones de rango legal. La importancia de diferenciar la modalidad de referéndum reside en que las pautas procedimentales que se encuentran en la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la Ley sobre Regulación del Referéndum diseñan condiciones, caminos y consecuencias diversas para cada una de ellas. En el caso de la modalidad de referéndum de iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, dispone el artículo 13 de la Ley sobre Regulación del Referéndum lo siguiente:

“Artículo 13.-Iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa.

La convocatoria conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa para referéndum, deberá ajustarse a lo siguiente:

a) La iniciativa del Poder Ejecutivo tendrá la forma de decreto y contendrá adjunto el texto del proyecto de ley que se desea someter a consulta popular.

b) Una vez recibida por la Asamblea Legislativa, seguirá el trámite previsto en el artículo anterior relativo al procedimiento para la convocatoria a referéndum por iniciativa de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea, **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.

c) Si la Asamblea Legislativa aprueba la propuesta de convocatoria a referéndum, el texto será enviado por el presidente de la Asamblea Legislativa al TSE en un plazo máximo de ocho días hábiles, a fin de que este realice las actividades necesarias para el trámite respectivo.

d) Si la Asamblea Legislativa no aprueba la propuesta de convocatoria a referéndum, se ordenará su archivo.” (el énfasis es agregado)

La cita del artículo 12 de la Ley sobre Regulación del Referéndum resulta pertinente, al fungir como disposición supletoria del ordinal 13, según se ha destacado:

“Artículo 12.-Referéndum legislativo.

La Asamblea Legislativa podrá convocar a referéndum cuando concurren los siguientes requisitos y procedimiento:

a) Que se presente **un proyecto de acuerdo** firmado por uno o más diputados, acompañado del texto del proyecto de ley que se someterá a referéndum. El proyecto de ley podrá ser cualquiera que se encuentre en trámite en la corriente legislativa o que no haya ingresado a esta. En caso de referéndum de un proyecto de reforma parcial de la Constitución, el **proyecto de acuerdo** deberá presentarse después de haber sido aprobada la reforma en una legislatura y antes de la siguiente.

b) Que la propuesta sea presentada en el período de sesiones ordinarias y se tramite por los procedimientos reglamentarios al efecto.

c) 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.

Dentro del plazo de ocho días hábiles después de la convocatoria, el presidente de la Asamblea Legislativa **presentará el acuerdo** y el proyecto de ley ante el TSE, para la comunicación, la organización y los demás trámites del referéndum.” (el énfasis es agregado)

De las dos disposiciones citadas, se lee con claridad que en la modalidad de referéndum de iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa estamos frente a una propuesta **de acuerdo legislativo**, acto que se vota en una sola sesión, tal y como lo expresa el artículo 124 de la Constitución, en lo conducente:

"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 como el acto legislativo para convocar a referéndum, los cuales se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en La Gaceta.

Tanto es así, que el artículo 12 supra citado con meridiana claridad se refiere, como objetos independientes, a "**el acuerdo y el proyecto de ley**".

Al respecto, es importante aclarar que en esta modalidad de legislación -ejercida directamente por el pueblo- la Asamblea Legislativa no se pronuncia sobre el fondo del proyecto de ley. A ella lo que le corresponde es aprobar, o no aprobar la convocatoria al referéndum. Basta analizar lo que a tales efectos dispone expresamente el texto constitucional:

"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, 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** ".(Lo destacado no corresponde al original).

Por lo tanto, no hay un primer o segundo debate, sino solamente una votación para determinar si efectivamente se convoca el referéndum. En ese sentido, conviene recordar nuevamente lo dicho por esta Sala en la opinión consultiva supra citada, en el sentido de que el trámite legislativo se "abandona" para dar paso al referéndum autorizado. En otras palabras, el expediente sale de la corriente legislativa y se traslada al ámbito de la consulta popular."

Establecido lo anterior, corresponde regresar a la regulación de la consulta de constitucionalidad en la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Su artículo 98 se ocupa de la oportunidad procesal para entablar la consulta. A nuestro juicio, la norma procura alcanzar un equilibrio entre dos propósitos relevantes: contar con un objeto de análisis maduro, con cierta viabilidad política -en lato sensu-; pero, sin que aún tenga carácter concluyente o represente una voluntad completamente formada. La ventana de oportunidad para requerir la consulta del acuerdo se establece entre estos dos extremos y deviene esencial a fin de que las diputadas y los diputados tengan suficientes elementos de convicción sobre la constitucionalidad o no de lo que se pretende someter a referéndum, esto es, de manera informada puedan decidir acerca de la conveniencia o no de tomar un acuerdo de convocatoria al respecto. "(el subrayado no corresponde al original)

Se considera necesario explorar puntalmente la reforma a la Ley de jurisdicción Constitucional aprobada en el 2021, especial atención se da al espíritu del legislador veamos:

“El Tribunal Supremo de Elecciones, en su informe TSE-2419-2018 del 11 de diciembre de 2018, indicó la **inexistencia de un mecanismo de control previo de constitucionalidad en materia referendaria**. El TSE señaló:

“...En cuanto a la revisión de la eventual inconstitucionalidad de una norma que sería aprobada por referéndum, el ordenamiento jurídico no contempla la consulta facultativa previa, por lo que, no existiendo el procedimiento reglado para ello, el Órgano de Control de Constitucionalidad solo tiene la oportunidad de revisar la regulación una vez que esta haya sido aprobada por el Colegio Electoral, esto es cuando se convierta en ley de la República en virtud de una votación favorable en un evento consultivo...”

Ante la evidencia de este vacío legal, decidí emprender la labor legislativa necesaria para corregir esta deficiencia. Mi objetivo fue establecer un mecanismo de control previo de constitucionalidad en materia referendaria, asegurando que cualquier iniciativa sometida a referéndum pudiera ser objeto de revisión constitucional si el Tribunal Supremo de Elecciones lo considerase necesario. De esta manera, se garantizaría que las propuestas sometidas a consulta popular cumplieran con los principios constitucionales desde el inicio.

El proyecto de ley tramitado bajo el expediente 22.176, denominado "Ley para incorporar la consulta previa y facultativa de constitucionalidad en los procesos de referéndum", fue aprobado como la Ley 10.013 el 24 de agosto de 2021. La reforma planteada a los artículos 96 y 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (Ley 7135) buscaba incorporar la facultad de consulta previa facultativa de constitucionalidad de las iniciativas de referéndum al TSE. En palabras de la exdiputada Vega proponente de la reforma indicó:

“El resultado cumplió con el propósito expreso planteado en la exposición de motivos, el cual transcribo de manera literal: “la idea es introducir dentro del trámite del procedimiento de referéndum, la posibilidad del TSE de enviar la iniciativa a la Sala Constitucional para que esta emita su opinión consultiva previa de constitucionalidad. También, se señala que cualquiera que sea la decisión del TSE deba consignarse en una resolución debidamente motivada y que, para continuar con el procedimiento para la recolección de firmas, el proyecto, además de carecer de vicios formales, deba carecer de vicios constitucionales”. Esta intencionalidad fue reafirmada por mí durante la discusión legislativa, quedando clara la intención del legislador en las actas legislativas.

**La intención de la legislación nunca fue otorgar una potestad o competencia exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, sino dotarlo de una facultad previamente inexistente, en consonancia con las atribuciones que ya poseían otras entidades, como la Asamblea Legislativa.** Esta modificación buscaba complementar y equilibrar las competencias de diversas instituciones, asegurando que el Tribunal Supremo de Elecciones también pudiera intervenir en el proceso de consulta previa facultativa de constitucionalidad respecto a las iniciativas de referéndum. Además, **la legislación no pretendía menoscabar la herramienta de la voluntad popular en los referéndums, sino más bien garantizar que las propuestas sometidas a consulta popular cumplan con los principios constitucionales desde el inicio.**

Este carácter complementario inclusive fue avalado por la Sala Constitucional que ante la consulta preceptiva del Expediente se manifestó diciendo lo siguiente:

“Así analizado el contenido del articulado que conforma la reforma consultada, este Tribunal Constitucional estima que, en términos generales, es una reforma, sustancialmente conforme con los preceptos, valores y principios fundamentales del Derecho de la Constitución, **e incluso acorde a la jurisprudencia mantenida por esta Sala que ha admitido en oportunidades anteriores las consultas facultativas a priori sobre proyectos de referéndum.** Esta la Sala no encuentra en su contenido ningún precepto que resulte contrario al Derecho de la Constitución, ni a los principios, valores y normas que lo integran” ...”<sup>3</sup> (el subrayado no corresponde al original)

En este contexto, como legisladores consideramos que un instrumento como el referéndum no debe tener espacios vacíos que permitan interpretaciones que dependan de las coyunturas políticas del momento. Por ello, consideramos razonable establecer explícitamente en el marco jurídico la etapa procesal en que se presente la consulta de constitucionalidad para el decreto de convocatoria, en este caso dado que la única votación del acuerdo de convocatoria a referéndum es el acto final, el momento procesal oportuno para consultar es antes del acto definitivo.

Con esta reforma, garantizamos que los y las diputados podrían aprobar la convocatoria a referéndum de un expediente cuyas disposiciones sean constitucionales, lo cual sería coherente a nuestro deber, reflejado en el juramento constitucional que prestamos al asumir este cargo.

En razón de las anteriores consideraciones, se presenta esta iniciativa de ley denominada “**GARANTÍA DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTOS TRAMITADOS EN REFERÉNDUM**”, a efecto de que sea acogida por legisladores y legisladoras.

---

<sup>3</sup> <https://delfino.cr/2024/06/aclaraciones-necesarias-sobre-la-intencion-de-la-ley-para-incorporar-la-consulta-previa-y-facultativa-de-constitucionalidad-en-los-procesos-de-referendum>

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**  
**DECRETA**  
**GARANTÍA DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTOS TRAMITADOS**  
**EN REFERÉNDUM**

**Artículo 1.-** Refórmense los artículos 96 y 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional del 11 de octubre de 1989, y sus reformas. El texto es el siguiente:

“Artículo 96- Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos e iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades, en los siguientes supuestos:

a) Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, 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.

b) Respecto de cualesquiera otros proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos, contratos administrativos, la **iniciativa de referéndum cuyas modalidades sean: iniciativa legislativa o de iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa** y, de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, o cuando la consulta se presente por un número no menor de diez diputados y previo a su votación.

c) Cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, si se trate de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional.

d) Cuando lo solicite el Defensor de los Habitantes, por considerar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República.

e) Cuando lo solicite el Tribunal Supremo de Elecciones, si se tratara de iniciativas de referéndum en cualquiera de sus modalidades.

[...]

**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, actos legislativos, contratos administrativos sujetos al trámite de emisión de las leyes deberá interponerse después de aprobados en primer debate y antes de serlo en tercero.

Cuando se trate de **iniciativa de referéndum cuyas modalidades sean iniciativa legislativa o de iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa, la consulta deberá presentarse antes de que la Asamblea Legislativa decida sobre la aprobación de la propuesta de convocatoria a referéndum.**

No obstante, cuando la Asamblea Legislativa tuviere un plazo constitucional o reglamentario para votar el proyecto, la consulta deberá hacerse con la anticipación debida y el proyecto se votará, aunque no se haya recibido el criterio de la Sala. **En el caso de consulta de iniciativas de referéndum, la Asamblea suspenderá la votación final hasta tanto la consulta no sea resuelta por la Sala Constitucional.**

En los demás supuestos, la consulta deberá plantearse antes de la aprobación definitiva.

En el caso de las iniciativas de referéndum en el caso de la modalidad de iniciativa ciudadana, la consulta deberá plantearse antes de la autorización de recolección de firmas del Tribunal Supremo de Elecciones y antes de la convocatoria a referéndum para las demás modalidades.”

**Artículo 2.-** Refórmense los artículos **12 y 13** de la Ley N° 8492 “Ley sobre Regulación del Referéndum”, del 9 de abril de 2006. El texto es el siguiente:

“Artículo 12.-**Referéndum legislativo.** La Asamblea Legislativa podrá convocar a referéndum cuando concurren los siguientes requisitos y procedimiento:

a) Que se presente un proyecto de acuerdo firmado por uno o más diputados, acompañado del texto del proyecto de ley que se someterá a referéndum. El proyecto de ley podrá ser cualquiera que se encuentre en trámite en la corriente legislativa o que no haya ingresado a esta. En caso de referéndum de un proyecto de reforma parcial de la Constitución, el proyecto de acuerdo deberá presentarse después de haber sido aprobada la reforma en una legislatura y antes de la siguiente.

b) Que la propuesta sea presentada en el período de sesiones ordinarias y se tramite por los procedimientos reglamentarios al efecto.

c) 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.

**Con la firma de al menos 10 diputados y antes de que la Asamblea decida sobre la aprobación de la propuesta de convocatoria a referéndum podrán presentar la consulta de Constitucionalidad. La Asamblea suspenderá la votación final hasta tanto la consulta no sea resuelta por la Sala Constitucional.**

Dentro del plazo de ocho días hábiles después de **aprobada** la convocatoria, el presidente de la Asamblea Legislativa presentará el acuerdo y el proyecto de ley ante el TSE, para la comunicación, la organización y los demás trámites del referéndum.”

“Artículo 13.-**Iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa.** La convocatoria conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa para referéndum, deberá ajustarse a lo siguiente:

a) La iniciativa del Poder Ejecutivo tendrá la forma de decreto y contendrá adjunto el texto del proyecto de ley que se desea someter a consulta popular.

b) Una vez recibida por la Asamblea Legislativa, seguirá el trámite previsto en el artículo anterior relativo al procedimiento para la convocatoria a referéndum por iniciativa de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea, 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.

**c) Con la firma de al menos 10 diputados y antes de que la Asamblea decida sobre la aprobación de la propuesta de convocatoria a referéndum los podrán presentar a consulta el texto del proyecto para el respectivo control de constitucionalidad. La Asamblea suspenderá la votación final hasta tanto la consulta no sea resuelta por la Sala Constitucional.**

d) Si la Asamblea Legislativa aprueba la propuesta de convocatoria a referéndum, el texto será enviado por el presidente de la Asamblea

Legislativa al TSE en un plazo máximo de ocho días hábiles, a fin de que este realice las actividades necesarias para el trámite respectivo.

e) Si la Asamblea Legislativa no aprueba la propuesta de convocatoria a referéndum, se ordenará su archivo.”

Rige a partir de su publicación

**Eli Feinzaig Mintz**

**Diputado**