



REFORMA PARCIAL Y GENERAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Rama del Derecho: Derecho Constitucional.	Descriptor: Constitución Política.
Palabras Claves: Reforma Parcial, Reforma General, Reforma Total, Poder Constituyente, Poder Constituyente Derivado, Poder Constituyente Originario, Artículo 195, Artículo 196, Poder Reformador, Sala Constitucional Sentencias 1-92, 7263-06, 15349-07, 3154-08, 10728-08, 1654-11.	
Fuentes de Información: Normativa, Doctrina y Jurisprudencia.	Fecha: 11/12/2014.

Contenido

RESUMEN	2
NORMATIVA	2
Reforma Parcial y General de la Constitución Política	2
DOCTRINA	4
A. El Poder Constituyente Originario o Fundacional	4
B. El Poder Constituyente Derivado	4
1. Poder Constituyente y Poderes Constituidos	6
2. Reforma de la Constitución	10
I. Comentarios a los Artículos 195 y 196 de la Constitución Política	16
I.I. La Reforma Parcial de la Constitucional	16
1. La Naturaleza y Límites del Poder Reformador de la Constitución	16
2. El Referendo	17
I.II. La Reforma General de la Constitución	19
1. Naturaleza y Límites del Poder Constituyente Derivado	19
2. Qué se Debe Entender por Reforma General	20

JURISPRUDENCIA.....	20
1. Reforma Parcial y Reforma General de la Constitución Política.....	20
2. Publicidad y Reformas Parciales a la Constitución	33
3. Artículo 195 Inciso 3 de la Constitución Política	41
4. El Porcentaje de Votación del Artículo 195 Inciso 4 de la Constitución Política.....	47
5. Reforma Parcial Constitucional por Referendum	48
6. Realización de Debates en la Asamblea Legislativa en Ocasión de la Reforma Parcial de la Constitución Política	49

RESUMEN

El presente informe de investigación contiene jurisprudencia y doctrina sobre la **Reforma Parcial y General de la Constitución Política**, considerando los supuestos de los artículos 195 y 196 de la Constitución Política.

NORMATIVA

Reforma Parcial y General de la Constitución Política

[Constitución Política]ⁱ

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.

(Así reformado por el inciso e) del artículo 1 de la ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002).

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.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo único de la ley N° 6053 de 15 de junio de 1977).

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.

(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 2° aparte b) de la ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002).

Artículo 196. La reforma general de esta Constitución, sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria, deberá ser aprobada por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo.

(Así reformado por el artículo único de la ley N° 4123 de 31 de mayo de 1968).

DOCTRINA

A. El Poder Constituyente Originario o Fundacional

[Hernández Valle, R.]ⁱⁱ

[P. 231] Este aparece cuando surge un Estado a la vida jurídica, o bien cuando se rompe el orden constitucional por un hecho ilegítimo respecto del ordenamiento jurídico. Verbigracia, un golpe de Estado, una revolución, un cuartelazo, etc.

En tales hipótesis, al no existir ningún ordenamiento jurídico vigente, surge el poder constituyente fundacional u originario. Su ejercicio pasa a manos del gobierno de facto y posteriormente a la Convención o Asamblea Constituyente que se elija para redactar el nuevo texto constitucional.

Este tipo de poder es ilimitado, autónomo e incondicional, pues se caracteriza, como indicamos líneas arriba, por su libertad total.

B. El Poder Constituyente Derivado

[Hernández Valle, R.]ⁱⁱⁱ

[P. 232] Cuando el Poder Constituyente originario se juridifica y se somete a los límites que él mismo establece en la Constitución para su ejercicio, se transforma en poder constituyente derivado.

Debemos recordar, en primer término, que el Estado constitucional moderno es un Estado de Derecho, lo que implica la juridificación de la democracia constitucional y, por consiguiente, la necesidad de concebir jurídicamente a la propia soberanía. Dentro de esta óptica, la Constitución italiana, en su artículo 1, apartado 2, dispone acertadamente que "La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y dentro de los límites de la Constitución", con lo cual la soberanía pierde su carácter factual para transformarse en un concepto netamente jurídico.

De esa forma el pueblo, que es el único soberano, se autolimita por medio de la Constitución. De donde se deduce que los conceptos de Estado democrático y Estado de Derecho son inescindibles, pues sin tal asociación el Derecho Constitucional sería mero Derecho estatal.

Las Constituciones modernas pretenden garantizar jurídicamente la soberanía popular, es decir, el poder del pueblo para auto determinarse, lo que implica, en última instancia, regular jurídicamente los cambios de consenso que constituyen la raíz misma de la sociedades democráticas. De esa manera la normativización de la soberanía popular implica no su limitación, sino más bien su garantía de supervivencia.

De lo dicho se deduce que "la única autolimitación del poder constituyente que resulta compatible con la conservación de su carácter de soberano es la autolimitación procedimental y no la autolimitación material. Es decir, la juri-

[P. 233] dificación de la soberanía popular comporta, inexcusablemente, el establecimiento de unas reglas sobre la formación de la voluntad soberana, pero no sobre el contenido de esa voluntad, porque el soberano constitucionalizado ha de tener la facultad de cambiar, radicalmente, en cualquier momento, de Constitución, o dicho en otras palabras, el pueblo tiene que conservar la libertad de decidir, jurídicamente, su propio destino" (*Aragón*).

La reforma constitucional puede ser parcial, cuando se modifican uno o varios artículos; es general, en cambio, cuando es modificada la totalidad del texto constitucional vigente o bien partes vitales de ella que impliquen un cambio radical en su régimen político, económico o social.

En algunos países, como Suiza, España, en varios Estados norteamericanos y en la propia Costa Rica, por ejemplo, existen procedimientos diferentes para uno y otro tipo de reformas constitucionales.

La anterior distinción entre reformas parciales y generales al texto constitucional nos permite diferenciar claramente dos conceptos: el poder constituyente derivado y el poder reformador de la Constitución.

El primero se ejerce por una Constituyente o Convención Constitucional para introducirle reformas generales a la Constitución, por lo que tiene su origen directo e inmediato en la voluntad popular. El segundo, en cambio, es ejercido por la Asamblea Legislativa, que es un órgano constituido y, por consiguiente, sometido a todas las limitaciones propias de tales órganos, entre ellas, desde luego, a los límites competenciales que le fije el texto constitucional. Por ello, el ejercicio de cada uno de estos dos poderes tiene consecuencias jurídicas diferentes, como veremos de inmediato.

[P. 234] Tanto el poder constituyente derivado como el poder reformador propiamente dicho son limitados, en principio, en todo lo relativo a su estructura (órgano titular para ejercerlo); procedimiento para su integración (elección de diputados o forma de convocatoria a una Asamblea Constituyente); organización (número de miembros) y funcionamiento (reglas procedimentales que debe seguir en sus actuaciones). Sin embargo, el órgano encargado de la reforma general de la Constitución no está sujeto a ninguna norma jurídica, expresa ni implícita, en cuanto titular del poder constituyente derivado, de manera que frente a su ejercicio no es posible, desde el punto de vista jurídico, oponer cláusulas pétras expresas ni implícitas.

En efecto, sin más trabas que las procedimentales, el poder constituyente derivado puede disponer de su propia Constitución, sin sujeción a ningún límite material, dado que de esa forma el pueblo puede, de manera pacífica, o sea, jurídicamente, adoptar, en cada momento histórico, el orden político que más convenga a sus intereses.

1. Poder Constituyente y Poderes Constituidos

[Chinchilla Calderón, R.]^{iv}

[P. 32] La legitimación para crear una Constitución deriva de una voluntad popular pero, para explicar ésta, existen dos modelos históricos sobre la forma de ejercicio del Poder Constituyente:

a. el modelo norteamericano que se basa en la soberanía popular y la democracia directa según el cual la soberanía es una potestad inalienable, intransferible y única¹ del pueblo y, por ello, el poder constituyente recae directamente en el pueblo. Cada persona posee una cuota alícuota de ella y la soberanía se ejercerá a partir de la suma de esas partes;

b. el modelo francés que se basa en las ideas del abate Emmanuel SIEYES de la soberanía de la Nación y la democracia representativa, según el cual el poder constituyente es ejercido por órganos (Asambleas) que representan la voluntad popular. Es seguido en Costa Rica en el artículo 2 de la Constitución Política.

[P. 33] A su vez ese poder constituyente puede ser ejercido a través de dos modalidades:

a) el poder constituyente original o fundacional que aparece ante el surgimiento de un nuevo Estado o la ruptura del orden institucional (por golpes de Estado, revoluciones, etc.);

b) el poder constituyente derivado, constituido, instituido o derivativo que implica la juridificación establecida por el poder constituyente original para que la Carta Magna pueda sufrir variaciones cuando la soberanía (popular o representativa) lo estime pertinente. Las reformas generales a la Constitución Política sólo pueden ser ejercidas a través del poder constituyente derivado que se caracteriza, en principio, por ser libre, no sujeto a normas o principios de ninguna índole.²

¹ Se indica, también, como una de sus características la indivisibilidad, razón por la que no se acepta la distinción entre poder constituyente originario V derivado. Ver: QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Op. cil.*, p. 47.

² Esta es la posición de HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *"El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional"*. AAVV. Homenaje al profesor Eduardo Ortiz Ortiz, San José,

[P. 34] El poder Constituyente originario o en **etapa de primigeneidad**, como expresión de la soberanía (popular o de la Nación) se caracteriza por ser incondicional, encuentra su fundamento en sí mismo, es soberano, extraordinario, incondicional, absoluto, inicial, autónomo, ilimitado, con competencia (desde el punto de vista jurídico) y libertad (desde la óptica política) total para fijar el contenido de la Constitución y sus límites sólo existen en cuanto él mismo se los imponga. En tanto poder originario es pre-jurídico no siendo su fuente de validez la Constitución y careciendo de regulación jurídica (aunque hayan acuerdos o bases para su ejercicio éstas pueden ser desobedecidas sin consecuencia) ya que crea derecho pero no deriva del Derecho. El Poder Constituyente derivado o en **etapa de continuidad** participa de algunas de las características del origina

[P. 35] rio pero puede considerarse sometido o no (según se acepte o no la existencia de cláusulas de intangibilidad o normas o principios pétreos) a los límites impuestos por el poder constituyente original.

¿Podría considerarse que Costa Rica ha limitado un eventual poder constituyente al haber suscrito instrumentos internacionales que indican que la pena de muerte, una vez abolida, no puede instaurarse nuevamente (artículo 4.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)? La respuesta es negativa: un poder constituyente puede promulgar una norma diversa a esa en la Constitución es decir, no tiene límites pero el Estado de Costa Rica respondería por la violación a ese

Fundación Santo Tomás de Aquino, 1ª edición, 1994, pp. 312-313, quien indica que frente al ejercicio del poder constituyente derivado no es posible oponer normas, principios o cláusulas pétreas expresas o implícitas. Contrario a él se pronuncia ORTIZ ORTIZ, Eduardo para quien la modificación constitucional puede darse siempre que no se instauren normas o principios contrarios a los derechos humanos (la esclavitud, la pena de muerte, la tortura, etc.) o al sistema jurídico instaurado (imposibilidad de reelección p.e.) en la medida en que se conceptúa a las normas detrás de esas prohibiciones como pétreas, de imposible modificación sin cambiar el ordenamiento jurídico como un todo. En otras palabras, las normas o cláusulas pétreas son el límite tanto para el poder reformador de la Constitución que recae en la Asamblea Legislativa como para el poder constituyente que recae en la Asamblea Constituyente. HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *"La constitución"*. AAVV. Derecho constitucional, San José, Editorial Juricentro, 1983, p. 129 resume la posición de ORTIZ ORTIZ así: *"...las reformas generales a la Constitución implican una revolución, por tanto por medio de ellas se pueden reformar cláusulas pétreas que, por su propia naturaleza, son inmodificables. Es decir, la reforma general a la Constitución no puede darse dado que, aunque teóricamente estaría sujeto a todos los límites impuestos tanto por la Constitución (principalmente por sus cláusulas pétreas) y la ley de convocatoria, la Asamblea Constituyente que se convocare al efecto, en la práctica, no sería un poder Constituyente derivado, sino más bien fundacional y originario, toda vez que de hecho no estaría sujeto a límites de ninguna índole..."*. ORTIZ ORTIZ establece que la reforma de esas normas pétreas no se incorpora a la Constitución anterior sino que hace surgir una nueva, por novación o revolución jurídica, equiparable a un golpe de Estado, ya que no sería posible someter esas reformas generales a un contralor de constitucionalidad, por lo que estima al numeral 196 de la Carta Fundamental como inconstitucional. Una amplia exposición del tema la hace el autor en: ORTIZ ORTIZ, Eduardo. De las reformas constitucionales, inconstitucionales, San José, Instituto costarricense de la empresa privada, 1977, pp. 16 y siguientes.

instrumento suscrito si, antes de la adopción de esa nueva norma no ha denunciado el instrumento internacional que la contraríe. Esto pone de manifiesto otra de sus características: el poder constituyente es irresponsable aunque el Estado no.³

¿Pueden existir límites expresos o implícitos para la reforma general de la Constitución? Hay normas que muchas constituciones establecen expresamente como inmodificables (normas pétreas). La discusión estriba en si las mismas sólo limitan al poder reformador o también al poder constituyente derivado. Muchos autores

[P. 36] niegan que esa posibilidad de modificación pueda hacerse por cualquiera de los mecanismos del poder constituyente derivado (para reforma general o parcial) pues sería aceptar que la Constitución prevea mecanismos para su propia destrucción, lo que sería un contrasentido. Se dice que esas normas o principios pétreos o cláusulas de intangibilidad sólo podrían dejarse sin efecto a través del poder constituyente fundacional u originario o, lo que es lo mismo, a través de una revolución. HERNÁNDEZ VALLE niega la posibilidad de que puedan establecerse esos límites y hace una diferenciación entre validez y legitimidad de la Constitución:

*“La validez de la Constitución consiste en que los órganos estatales deben respetar los procedimientos establecidos en ella para la formación válida de sus respectivas voluntades; la legitimación de la Constitución, en cambio, consiste en que sus actos sean congruentes con los valores y principios materiales que ella misma consagra (libertad e igualdad fundamentalmente). Por consiguiente, si en ejercicio del poder de reforma constitucional (...) (se) reformaran sustancialmente los contenidos materiales del régimen democrático vigente, es evidente que tal reforma tendría validez, pero carecería de legitimidad {...} en la Constitución la legitimidad aparece, de manera inexcusable, como requisito de la validez. En conclusión, la existencia de límites expresos a la reforma constitucional no es jurídicamente posible...”*⁴

[P. 37] Para muchos, la teoría de los límites expresos o implícitos es aplicable a la potestad reformadora pero no a la constituyente derivada para reforma general. No obstante, ORTIZ ORTIZ señala que si bien el constituyente originario es absoluto y puede, en consecuencia, prever mecanismos para efectuar una reforma total a la constitución que crea, no debe perderse de vista que su actuación obedece al ejercicio

³ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Derecho constitucional...op, cit. p. 123 establece la irresponsabilidad del Poder Constituyente cuando una Constitución modifique situaciones jurídicas consolidadas al amparo del régimen anterior pero agrega, remitiendo a REIRTZ, M.G., Responsabilidad del Estado. Buenos Aires, 1969 (pp. 137-141): "...el ejercicio del poder constituyente no puede responsabilizar al Estado, porque no es éste quien lo ejerce sino el pueblo a través de los mecanismos del poder constituyente...".

⁴ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. "El poder constituyente derivado y los límites jurídicos...". Homenaje a...op cit, pp. 316-317 pero parece haber contradicción y darle la razón a la otra tesis.

de la soberanía por lo que si el constituyente permite que órganos constituidos modifiquen las normas fundamentales, esa soberanía (originalmente inalienable) habrá sido alienada por el constituyente a favor ya no del pueblo sino de órganos constituidos, de donde deriva la ilegitimidad de que proceda de esa forma pues lo haría "en fraude de la Constitución".

El Poder Constituyente crea órganos con competencias definidas: se trata de los poderes constituidos que derivan del primero (o lo que es lo mismo de la Constitución Política) su legitimidad, única y exclusivamente en cuanto están sometidos a las regulaciones que estableció el constituyente. La competencia de éstos surge de la Constitución la cual marca, también, el límite de su actuación; ejemplos en tal sentido son los Poderes Ejecutivo, judicial -incluida la Sala Constitucional-, Legislativo (que comprende el poder reformador), el Tribunal Supremo de Elecciones, etc.

En Costa Rica, la Constitución vigente establece la posibilidad de efectuar su propia reforma general, previsión contemplada en el artículo 196, dándose la paradoja de que es más fácil modificar totalmente la Carta Fundamental que reformarla parcialmente pues, para lo primero sólo se requiere la emisión de una ley que convoque a una Asamblea Constituyente aprobada por,

[P. 38] al menos, dos tercios de la Asamblea Legislativa (38 votos) y sin sanción del Poder Ejecutivo.

Cabe indicar que la norma actual obedece a una reforma que data de 1968 (ley N° 4123 del 30 de mayo) fecha en que se modificó el artículo emitido por el Constituyente originario que indicaba:

*“La reforma general de esta Constitución **una vez aprobado el proyecto por los trámites establecidos en el artículo anterior** sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria deberá ser aprobada por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo”.*

Como se observa, la intención del constituyente fue hacer más gravosa la reforma general de la Constitución que la parcial, como es lógico que fuera, ya que se requería un proyecto de reforma (las bases de la nueva constitución) y una posterior ley convocando a la Asamblea Constituyente. Partiendo de las ideas de don Eduardo ORTIZ sobre las normas pétreas, habría que estimar que esa reforma constitucional fue inconstitucional al suprimir los requisitos establecidos por el constituyente para las variaciones de la Carta Fundamental.

2. Reforma de la Constitución

[Chinchilla Calderón, R.]^v

[P. 38] La evolución de la realidad social hace imprescindible que se creen mecanismos que permitan la paralela o sucesiva modificación de las normas a fin de que éstas no pierdan actualidad o vigencia y a ello no esca-

[P. 39] pan las disposiciones constitucionales. El establecimiento de mecanismos de reforma constitucional posibilita el cambio y, a la vez, brinda continuidad a la legitimidad jurídica del ordenamiento jurídico evitando que los preceptos sean inobservados o que se dé una ruptura revolucionaria. No obstante, no todo cambio de artículos constitucionales alude al **poder reformador** que se abordará en este acápite sino que es preciso diferenciarlo del **poder constituyente derivado**⁵ que, aunque lo comprende, no se agota en él. Ambos son poderes limitados en lo relativo a la estructura (órgano para ejercerlo), organización (número de miembros), funcionamiento y modo de integración (elección de diputados o convocatoria a Constituyente)⁶ pero mientras el poder constituyente derivado carece, en principio, de sujeciones a límites materiales (pues sí tiene límites procedimentales y, si se sigue la tesis de las normas pétreas, también los tendría sustanciales) y es el previsto por el Constituyente para reformas generales de la Constitución, el poder reformador recae directamente en un órgano específico: la Asamblea Legislativa (un poder u órgano constituido) que está sometida a los límites competenciales que se le fijan en la Constitución Política.

La reforma de una constitución puede ser general o total y parcial. La primera es equiparable al ejercicio del poder constituyente derivado y conlleva la posibi-

[P. 40] lidad de modificar completamente el texto o las partes vitales que impliquen un cambio en el régimen político, económico y social. La reforma parcial implica la modificación de uno o varios artículos que no lleven aparejada una modificación del sistema socio-político y económico plasmado en la Constitución base.

Cuando se alude a la **reforma** de la Constitución se parte del principio de que la competencia para efectuarla recae sobre los poderes constituidos o, lo que es lo mismo, que no se trata de una potestad procedimental o competencial ilimitada sino **parcial** y reglamentada por el mismo poder constituyente quien fija el marco en el que

⁵ El poder constituyente puede ser originario o derivado. El derivado puede, a su vez, implicar el poder reformador (reforma parcial) y el poder de reforma general a cargo de la Asamblea Constituyente.

⁶ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. "El poder constituyente derivado y los límites jurídicos...". Homenaje a..., op. cit., p. 312.

pueden efectuarse dichas modificaciones que se entienden condicionadas y limitadas por normas y principios constitucionales y legales.

De esa forma cabría preguntarse: ¿es posible, por la vía de la **reforma** de la Constitución, modificar el artículo 1 de la Carta Fundamental costarricense que proclama al país como un estado republicano y democrático para indicar que se constituirá en totalitario? La respuesta es negativa pues, aunque se trate de una sola norma, implica una modificación total del sistema político que sólo podría hacerse a través de una reforma general de la Constitución, requiriéndose para ello la convocatoria a una Asamblea Constituyente:

"...las normas de reforma constitucional tienen el carácter de garantía, puesto que se trata de proteger la Constitución como conjunto de normas básicas y fundamentales del ordenamiento jurídico y por ello es que se idea un procedimiento especial agravado, de tal forma que la ley ordinaria no pueda variar su

[P. 41] *contenido, sobre todo porque la superioridad de la Constitución debe ser producto de un acuerdo que abarque un amplio espectro político";⁷*

"...La Constitución, como forma fundamental de un Estado de Derecho, y como reflejo del modelo ideológico de vida, posee las convicciones y valores comúnmente compartidos y reconocidos que representan los principios sobre los que se basara todo el ordenamiento jurídico y la vida en sociedad. Por su naturaleza es un instrumento vivo, mutable, como la sociedad misma y sus valores y, por ello, se previo para su adaptación un procedimiento de reforma, para ir la ajustando a esas exigencias. Es también tarea de la Sala Constitucional, en cuanto intérprete supremo de la Carta Política, ir adecuando el texto constitucional conforme a las coordenadas de tiempo y espacio. Por eso la reforma constitucional debe utilizarse sólo en aquellos casos en que se produzca un desfase profundo entre los valores subyacentes de la sociedad y los recogidos en el texto constitucional, o bien cuando aparezcan nuevas circunstancias que hagan necesaria la regulación de determinadas materias no contempladas expresamente por el constituyente y que no puedan derivarse de sus principios".⁸

Además, la Sala Constitucional tendría competencia para pronunciarse al respecto al tratarse de un vicio formal, en la medida en que el legislador es incompetente (y el procedimiento usado es el incorrecto) para

⁷ Sala Constitucional, voto N° 4848-95.

⁸ Sala Constitucional, voto N° 678-91.

[P. 42] tal cosa (artículo 73 inciso ch) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).⁹

El poder reformador lleva aparejada la idea de que la reforma es parcial (como defensa de la misma Constitución que si no se adapta muere) y no general, propia del poder constituyente derivado, y puede ser definido como el detentador de la actividad normativa dirigida a modificar parcialmente una Constitución rígida usando el procedimiento preestablecido por el ordenamiento jurídico.¹⁰

[P. 43] Toda Constitución prevé un procedimiento para su reforma que es un mecanismo de más difícil consecución que la modificación de leyes o normas de otro rango:

*"...si los requisitos pedidos se pueden cumplir fácilmente de tal manera que la reforma constitucional puede ser efectuada en cualquier momento sin ningún impedimento esencial, se producirá una situación que invite a la mayoría parlamentaria que se encuentre en el poder a moldear la constitución según sus intereses".*¹¹

pero el establecimiento de esa posibilidad no hace al legislador (aún cuando siga exactamente dicho procedimiento) parte del poder constituyente ni puede usarse el procedimiento previsto para la Asamblea Legislativa para promover una reforma integral de la Constitución.¹² El poder constituyente originario y el derivado (para

⁹ Aunque el análisis de si se trata de una reforma sustancial o no implica, en alguna medida, un examen de fondo (y subjetivo pero a cargo del intérprete supremo de la Carta Fundamental que es la Sala Constitucional) la inconstitucionalidad no sería por el fondo sino por la forma. No obstante, se ha esbozado una posición según la cual es posible declarar la inconstitucionalidad de normas constitucionales: se dice que el artículo 10 de la Constitución Política efectúa una reserva legal para **exclusiones expresas** de contralor constitucional por lo que la referencia que hace el artículo 73 inciso ch) de la ley de la Jurisdicción Constitucional en cuanto a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad por la forma de una reforma constitucional no excluye (al no decirlo expresamente) la posibilidad de que se plantee una acción de inconstitucionalidad contra una norma constitucional, debiendo leerse el artículo no como *numerus clausus* sino *a per tus* en cuanto a la procedencia de la acción, criterio curioso en la medida en que se ha indicado que toda norma limitativa o restrictiva de derechos o potestades debe interpretarse restrictivamente. No obstante ese criterio hay que tamizarlo refiriendo que sería aplicable sólo ante conflictos de distintas fuentes del Derecho de la Constitución pues se ha reconocido doctrinariamente que no cabe la inconstitucionalidad de una norma constitucional sino que, en tales casos, puede operar un problema de vigencia (norma posterior deroga la anterior contradictoria) y no de legitimidad.

¹⁰ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *"El poder constituyente derivado y los límites jurídicos..."*. Homenaje a...*op. cit.*, p. 313.

¹¹ LOEWENSTEIN, Karl. *Op cit.*, p. 176.

¹² PIZA ESCALANTE, Rodolfo. *"Los valores en la interpretación constitucional"*. AAVV. La jurisdicción constitucional y su influencia en el Estado de Derecho, San José, EUNED, tomo I, 1ª edición, 1996, p. 115.

reforma general) son los que poseen la competencia absoluta para modificar la totalidad de las normas constitucionales.

El poder reformador es, entonces, jurídicamente limitado por normas legales (procedimiento) y constitucionales (contenido), condicionado, parcial, reglamentado, ejercido por un órgano constituido, subordinado a la estructura institucional y al orden establecido por el constituyente originario.

[P. 44] En Costa Rica, la jurisdicción constitucional ha abordado en múltiples fallos el tema del poder reformador de la constitución por parte de la Asamblea Legislativa y su inconstitucionalidad tanto por violar el procedimiento constitucionalmente previsto para la reforma (siendo ésta una forma de control de la constitucionalidad de normas pretendidamente constitucionales o límite formal) como por extrapolarse, por ésta vía, el límite del poder reformador e incursionarse ilegítimamente en el poder constituyente derivado (límite sustancial). Se ha indicado:

"La distinción entre reforma parcial y general, a pesar de su nombre, no puede ser cuantitativa sino cualitativa: porque, de lo contrario, por la vía de la primera podrían reformarse o irse reformando todas y cada una de las normas constitucionales, inclusive aquellas que definen la fuente del propio poder legislativo que las promulga, lo cual sería una contradictio in absurdum, porque implicaría la posibilidad de que la Asamblea se despojara de su propia competencia constitucional, e incluso alterar la fuente misma del poder constituyente, es decir la titularidad de la soberanía, del otro lado, una Constituyente convocada para una reforma general de la Constitución podría resolver no reformar nada y promulgar el mismo texto o uno idéntico al que está llamada a revisar. La distinción, pues, repetimos, no es de cantidad, sino de calidad, y puede formularse en términos generales de la siguiente manera: Sólo se pueden adoptar por la vía de la reforma parcial aquellas reformas constitucionales que no afecten principios o valores fundamentales del ordenamiento, o que, y esto último por exigencia del Derecho de los Derechos Humanos no disminuyen los derechos

[P. 45] *y libertades fundamentales reconocidos o implicados en la Constitución - derechos y libertades a los que hoy debe atribuirse un valor incluso supraconstitucional, al haber sido asumidos por el Derecho Internacional- (...) Lo anterior es compartido en general por los siete Magistrados que componemos la Sala Constitucional".*¹³

De allí que no parezca posible aceptar que, por la vía de la reforma constitucional a cargo de la Asamblea Legislativa, se modifique, por ejemplo y según se dijera atrás, la

¹³ Voto salvado de los Magistrados Piza, Castro y Calzada en el voto N° 1084-93. En sentido similar conclusiones del voto N° 4848-95 de la Sala Constitucional y voto salvado del Magistrado Piza.

norma que establece el procedimiento tanto para esa reforma (parcial) como para la convocatoria a una Asamblea Constituyente¹⁴ (reforma de doble grado).

El procedimiento de reforma constitucional en Costa Rica está previsto por el numeral 195 y comprende las siguientes etapas:

a) la proposición de reforma de los artículos específicos debe ser suscrita por diez o más diputados/as (no puede haber iniciativa del Poder Ejecutivo);

[P. 46] b) debe presentarse a la Asamblea en sesiones ordinarias (no en sesiones extraordinarias que se dan entre el primero y el treinta y uno de agosto y del primero de diciembre al treinta de abril: artículo 116 de la Constitución Política);

c) debe ser leída por tres veces con intervalos de seis días para ver si se admite para discusión con simple mayoría de los/as diputados/as presentes (artículo 184.b del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa);

d) admitida a discusión pasa a una comisión nombrada por mayoría absoluta de la Asamblea para que dictamine en el plazo perentorio de veinte días hábiles (hasta 1976 eran ocho días; la perentoriedad surge del voto N° 6674-93 de la Sala Constitucional entre otros). Esa modificación del artículo de reforma debe recibir el mismo cuestionamiento anterior sobre su constitucionalidad al variar la intención original del constituyente;

e) emitido el dictamen (sin variación alguna del proyecto) se procede a su discusión como cualquier ley (se envía a la Secretaría del Directorio para su inclusión en el orden del día del Plenario, la discusión debe hacerse en dos debates en fecha diferente, no consecutiva) pero la aprobación debe hacerse por votación no menor de dos tercios de la Asamblea Legislativa;

f) si se aprueba, se prepara un proyecto por una Comisión (de redacción) que debe ser aprobado por mayoría absoluta del Plenario;

[P. 47] g) el proyecto pasa al Poder Ejecutivo que debe incluirlo (con observaciones o recomendación) en el mensaje del 01 de mayo a la Asamblea Legislativa;

h) se procede a la discusión del proyecto en las primeras sesiones de la siguiente legislatura, en tres debates, requiriendo dos tercios del total de los / as diputados/ as para su aprobación;

¹⁴ Así: ORTIZ ORTIZ, Eduardo. "Costa Rica: estado social de derecho". Revista de Ciencias Jurídicas #29, San José, Colegio de Abogados-Facultad de Derecho U.C.R., mayo-agosto de 1976, p. 112. Esto haría que la modificación operada al artículo 195 de nuestra Carta Fundamental para ampliar de ocho a veinte días hábiles el tiempo para el dictamen de comisión sea inconstitucional.

i) una vez aprobado se envía al Poder Ejecutivo para su publicación (no ejecútese).

Además, es necesario diferenciar el poder reformador y el poder constituyente derivado (modificación formal por añadido, por supresión o por sustitución del texto existente) de la mutación **constitucional** que se produce cuando, manteniéndose inalterable el texto, se varía el mandato por recibir éste una significación diferente, ya sea por desuso (*desuetudo*) o por reinterpretación de su contenido.¹⁵ La primera es una especie de costumbre contraria a la Constitución que, por ello, haría inconstitucional el acto con el que se pretenda introducir aunque esa inconstitucionalidad no se alegue inmediatamente (en Costa Rica, por ejemplo, la práctica originó detenciones administrativas -sin orden judicial- superiores a las cuarenta y ocho horas y esa situación se mantuvo por años hasta que se aplicó la norma y declaró la inconstitucionalidad). Otros autores¹⁶ estipulan que las mutaciones constitucionales pue-

[P. 48] den ser producidas por los habitantes de la nación (usos constitucionales si no afectan cuestiones fundamentales), por los poderes políticos (convenciones constitucionales) y por los/ as jueces/ezas (jurisprudencia constitucional a través de interpretaciones mutativas que se abordarán más adelante) y las clasifican así:

a) *praeter constitutionem* o, lo que es lo mismo, complementarias al texto constitucional. En nuestro medio se da el caso de los viceministerios que no tienen regulación constitucional;

b) *contra constitutionem*-. que se daría cuando normas inferiores contradigan normas constitucionales como sucedió durante mucho tiempo con el artículo 221 del Código de Procedimientos Penales que contradecía el texto del 24 constitucional sin modificarlo y sin que se declarara su inconstitucionalidad;

c) por incumplimiento: en este caso la norma constitucional es contradicha no por otra norma sino por un acto, tal y como sucedió con la salida del expresidente Figueres Ferrer del país sin aval de la Asamblea Legislativa cuando la Constitución así lo disponía;

d) por imposibilidad de cumplimiento, entre otras causas por las condiciones socioeconómicas de un país como ocurre en nuestro medio con el seguro de

¹⁵ Ver: CHEVES AGUILAR, Nazira. "Análisis exegético-jurídico de los arts. 195 y 196". Constitución Política comentada de Costa Rica, México, McGraw Hill, 2001, p. 813y LÓPEZ GUERRA, Luis. Introducción al derecho constitucional, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994, p. 57.

¹⁶ QUIROGA LAVIÉ, Humberto. Op.cit. pp. 67-69.

desocupación y el sistema de protección a desocupados involuntarios que contempla el numeral 72 de la Constitución;

e) por desuso: en este caso existen facultades discrecionales que pueden o no usarse optándose por la

[P. 49] segunda alternativa, como sería el paro patronal enumerado por el artículo 61 de la Carta Fundamental;

f) por abuso constitucional. Se da cuando una facultad es ejercida contra el espíritu de la norma como la práctica de aprobar legislación ordinaria en el presupuesto de la República que tuvo que ser frenada por la Sala Constitucional o la práctica de financiar gastos ordinarios con ingresos extraordinarios que vulnera el equilibrio presupuestario contenido en el numeral 180 de la Constitución; y finalmente,

g) por interpretación constitucional. Cuando el texto es modificado por la interpretación del órgano encargado de ella, como la interpretación "persona" cuando el numeral referente a la naturalización menciona "mujer". ¿Podría estimarse ese el caso del voto de la Sala Constitucional sobre la facultad del/ de la juez/ a ordinario de inaplicar una norma contra jurisprudencia similar de la Sala Constitucional pese a que no exista inconstitucionalidad formalmente declarada de esa norma específica contra lo que expresamente establece el numeral 10 de la Constitución?

I. Comentarios a los Artículos 195 y 196 de la Constitución Política

[Hernández Valle, R.]^{vi}

[P. 492]

I.I. La Reforma Parcial de la Constitucional

1. La Naturaleza y Límites del Poder Reformador de la Constitución

El poder de reforma constitucional es aquella actividad de carácter normativo, dirigida a reformar o modificar parcialmente una Constitución rígida, utilizando para ello un procedimiento especial preestablecido al efecto por la propia Constitución.

El poder reformador de la Constitución presenta las mismas características de los Poderes constituidos, por lo que esa potestad no es jurídicamente ilimitada, sino parcial y reglamentada, debiendo ejercitarse dentro del marco que le fija la propia Constitución.

De lo anterior se concluye que el órgano encargado de la reforma constitucional, al igual que los demás órganos estatales, se encuentra limitado y condicionado por las normas constitucionales, reglamentarias y legales que lo consagran y regulan. Es decir,

el órgano encargado de la revisión constitucional está subordinado al orden establecido en

[P. 493] cuanto su estructura, procedimiento para su integración, organización y funcionamiento.

El fundamento doctrinario para su limitación radica en su condición de órgano constituido, puesto que el poder reformador de la Constitución al encontrar su razón de ser en la propia norma fundamental, lógica y jurídicamente no podría destruir el fundamento de su propia competencia.

El concepto universalmente aceptado de la soberanía popular se opone a que un órgano estatal sea titular de un poder ilimitado, ya que sólo el pueblo es soberano. En otras palabras, el pueblo es la fuente política del poder estatal.

El límite se da por razón de la competencia e impide que la Asamblea Legislativa pueda, por vía de la reforma parcial, introducir cambios radicales al régimen político, social y económico que garantiza la Constitución, lo cual es competencia exclusiva de una Asamblea Constituyente.

En consecuencia, el órgano legislativo, por medio del procedimiento de reformas parciales, sólo puede modificar la Carta Política en todos aquellos aspectos que no interfieran con sus principios cardinales, es decir, con las decisiones políticas fundamentales del constituyente originario o derivado.

Verbigracia, la forma de gobierno presidencialista no podría transformarse en un régimen parlamentario por vía de las reformas parciales de la Constitución, pues dicha reforma implica un cambio radical en el sistema político vigente. Tampoco podría cambiarse por esta vía la forma de Estado ni desmejorar el régimen jurídico de los derechos fundamentales.

2. El Referendo

El referendo constitucional presenta dos particularidades que conviene señalar: primero, salvo casos excepcionales como la aprobación de la Constitución Francesa de 1958, el referendo constitucional va normalmente precedido de la intervención del Parlamento o de una Asamblea Constituyente convocada al efecto. Es decir, lo que se somete a consideración del electorado es un texto ya aprobado por un órgano estatal, sin posibilidad alguna de que el electorado puede introducirle cambios.

El segundo aspecto que debe analizarse es si la celebración del referendo es o no obligatoria. Normalmente sólo lo es en casos particulares

[P. 494] definidos por el propio texto constitucional, con la salvedad calificada de Suiza, en donde el referendo es obligatorio siempre que haya revisión de la Constitución.

Según el segundo párrafo del artículo 105 de la Constitución, el pueblo puede ejercer la potestad legislativa mediante el referéndum, para aprobar reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento 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 numeral 195 inciso 8) ibídem dispone, por su parte, que “De conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de 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

De las normas transcritas se pueden extraer algunas conclusiones importantes. Primero, el referendo constitucional es optativo, pues no existe la obligación, en ningún caso, de que las reformas parciales o generales de la Carta Política sean obligatoriamente sometidas a referendo para su validez o eficacia.

En segundo término, nuestro ordenamiento recoge tanto la modalidad del referendo autónomo (en el caso del artículo 105 constitucional) y del referendo precedido de la intervención del Parlamento (en la hipótesis del artículo 195 CP).

El numeral 195 constitucional autoriza a la propia Asamblea Legislativa, por una votación no menor de dos tercios del total de sus miembros, para que someta a referendo el texto de un proyecto de reforma constitucional en trámite, una vez aprobado en primera legislatura y antes de ser aprobado en la segunda.

En el referendo constitucional al electorado se le puede someter ya sea un texto determinado de reforma legal o bien uno que se encuentre en discusión en la corriente legislativa, dado que no existe ninguna restricción sobre el particular. La única exigencia al respecto es que la solicitud de convocatoria del referendo ante el Tribunal Supremo de Elecciones, en cada caso concreto, sea real izada por el órgano competente (electorado, Asamblea Legislativa, Poder Ejecutivo y mayoría absoluta de la Asamblea) y respetando las correspondientes mayorías exigidas al efecto.

[P. 495]

I.II. La Reforma General de la Constitución

1. Naturaleza y Límites del Poder Constituyente Derivado

Cuando el Poder constituyente originario se juridifica y se somete a los límites que *él* mismo establece en la Constitución para su ejercicio, se transforma en poder constituyente derivado.

Debemos recordar, en primer término, que el Estado constitucional moderno es un Estado de Derecho, lo que implica la juridificación de la democracia constitucional y, por consiguiente, la necesidad de concebir jurídicamente a la propia soberanía. La soberanía pierde su carácter factual para transformarse en un concepto netamente jurídico.

De esa forma el pueblo, que es el único soberano, se autolimita por medio de la Constitución. De donde se deduce que los conceptos de Estado democrático y Estado de Derecho son inescindibles, pues sin tal asociación el Derecho Constitucional sería mero Derecho estatal.

[P. 496] Las Constituciones modernas pretenden garantizar jurídicamente la soberanía popular, es decir, el poder del pueblo para autodeterminarse, lo que implica, en última instancia, regular jurídicamente los cambios de consenso que constituyen la raíz misma de las sociedades democráticas. De esa manera la normativización de la soberanía popular implica no su limitación, sino más bien su garantía de supervivencia.

De lo dicho se deduce que "la única autolimitación del poder constituyente que resulta compatible con la conservación de su carácter de soberano es la autolimitación procedimental y no la autolimitación material. Es decir, la juridificación de la soberanía popular comporta, inexcusablemente, el establecimiento de unas reglas sobre la formación de la voluntad soberana, pero no sobre el contenido de esa voluntad, porque el soberano constitucionalizado ha de tener la facultad de cambiar, radicalmente, en cualquier momento, de Constitución, o dicho en otras palabras, el pueblo tiene que conservar la libertad de decidir, jurídicamente, su propio destino" (Aragón).

El poder constituyente derivado está sujeto, en principio, a los límites procedimentales que establezca la ley que lo pone en movimiento. Una vez instaurado, sin embargo, puede válidamente variar los mecanismos fijados en su ley de convocatoria en cuanto a su organización y funcionamiento.

Por otra parte, el órgano encargado de la reforma general de la Constitución no está sujeto a ninguna norma jurídica, expresa ni implícita, en cuanto titular del poder

constituyente derivado, de manera que, frente a su ejercicio, no es posible oponer cláusulas pétreas expresas ni implícitas.

En otros términos, sin más trabas inicialmente que las de carácter procedimental, el poder constituyente derivado puede disponer de su propia Constitución, sin sujeción a ningún límite material, dado que de esa forma el pueblo puede, de manera pacífica, o sea, jurídicamente, adoptar, en cada momento histórico, el orden político que más convenga a sus intereses.

2. Qué se Debe Entender por Reforma General

Este concepto puede entenderse en dos formas diversas: a.- en una primera acepción, la reforma general sería el mecanismo idóneo para la redacción de un nuevo texto constitucional, que

[P. 497] es el caso más usual y posiblemente el que estuvo en la mente de nuestro constituyente; b.- en una segunda connotación, sería el procedimiento mediante el cual se produce la reforma de determinados artículos que fundamentan el régimen, de corte democrático-liberal, consagrado en nuestro ordenamiento. Así, por ejemplo, la reforma constitucional que pretendiere modificar el sistema Republicano de Gobierno y transformarlo en uno Monárquico, o eliminar la Asamblea Legislativa, por ejemplo, tendrían que realizarse por medio de una Asamblea Constituyente, conforme a lo establecido en la norma en examen.

Finalmente, cabe observar que la ley de convocatoria a una Constituyente no puede ser vetada, dado que ni siquiera requiere de la sanción del Poder Ejecutivo para su validez.

JURISPRUDENCIA

1. Reforma Parcial y Reforma General de la Constitución Política

[Sala Constitucional]^{vii}
Voto de mayoría

La acción interpuesta resulta admisible por cumplir con los requisitos que establecen los artículos 73 y siguientes de la Ley de Jurisdicción Constitucional. Los accionantes se encuentran legitimados al tenor de lo dispuesto en el artículo 75 párrafo segundo de la Ley de Jurisdicción Constitucional, por actuar en defensa de intereses difusos. En efecto, el criterio constante de este Tribunal desde la sentencia 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991 ha sido que –tratándose de materia electoral, como es aquí el caso— cualquier ciudadano tiene legitimación suficiente para gestionar en

defensa de las instituciones democráticas del país. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias 3194-92 de las 16:00 horas del 27 de octubre de 1992, 2881-95 de las 15:33 horas del 6 de junio de 1995, 883-96 de las 17:00 horas del 13 de junio de 1996 y 5379-97 de las 14:36 del 5 de setiembre de 1997. Pero, además, los argumentos de los accionantes apuntan a la protección del correcto empleo de los fondos públicos, materia que también ha sido reconocida reiteradamente como propia del concepto de interés difuso para efectos de legitimación, por lo que en ese sentido la demanda también resulta admisible.

Sobre la competencia de la Sala para conocer del tema planteado.

a. En tanto lo impugnado es una reforma constitucional. Ya desde la sentencia número 2000-07818, la Sala estableció claramente su competencia para conocer cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento, y por ende, para declarar la invalidez procedimental de la ley que promulgó la reforma, de conformidad con el artículo 73, inciso ch), de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Como se reafirmó posteriormente en la resolución número 2003-02771 de las 11:40 horas del 4 de abril del 2003,

“Sobre este extremo, este Tribunal estima que tiene plena competencia para conocer de la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales por razones de procedimiento. El artículo 9 de la Constitución Política, establece como uno de los principios orientadores de nuestro Estado, el principio de división de poderes. Este principio pretende dividir la detentación del poder en Poderes de igual rango, independientes el uno del otro, de tal forma que un Poder pueda fiscalizar la labor de los otros, y se crea así, un sistema de ‘frenos y contrapesos’ que se encarga de garantizar que las labores de cada uno de ellos se enmarque dentro de ciertos límites establecidos, procurando así no violentar o vulnerar los derechos y libertades de los ciudadanos. La función de garantizar el cumplimiento de la Constitución Política por parte de este Tribunal ha sido plenamente reconocida por la doctrina, al recordar que la Constitución proviene de un poder constituyente originario y el poder constituyente derivado se instala y habilita en un plano también constituyente, pero secundario, de ahí que éste sea subordinado y sujeto a límites procedimentales, y de lo cual además se infiere que una reforma de la Constitución llevada a cabo por el poder derivado es susceptible de ser declarada inconstitucional si violentó alguna norma constitucional de procedimiento (artículo 73 inciso ch) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), legitimando así la competencia de este Tribunal Constitucional. Una de las funciones políticas de la Carta Fundamental es establecer límites jurídicos al ejercicio del poder, así como otorgar garantías constitucionales que generen la seguridad de que esos límites jurídicos no serán transgredidos. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 10 de la Constitución y 3 de la Ley de la Jurisdicción

Constitucional es indudable que le corresponde a esta instancia ejercer tal función. Por ende, un aspecto de la reforma constitucional, que es de suma importancia, se vincula con el análisis de la lesión, alteración, desconocimiento o el cercenamiento, que una reforma constitucional produce respecto de derechos o situaciones jurídicas que se han adquirido o consolidado al amparo y en aplicación de las anteriores normas constitucionales.”

b. En tanto lo cuestionado es una norma de alcance general, aunque sea de materia electoral. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política, compete al Tribunal Supremo de Elecciones la interpretación en forma exclusiva y obligatoria de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral. El artículo 10 de ese mismo cuerpo normativo señala que no es impugnabile la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones, mientras que el artículo 74 de la Ley de Jurisdicción Constitucional refiere que no cabe la acción de inconstitucionalidad contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones relativos al ejercicio de la materia electoral. Sin embargo, como se señaló en la sentencia 3194-92 de las 16:00 horas del 27 de octubre de 1992:

“En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, en materia electoral, no son impugnables ante la Jurisdicción Constitucional sus actos subjetivos administrativos, sus disposiciones reglamentarias autónomas y sus resoluciones jurisdiccionales —en el llamado contencioso electoral, que sí le corresponden exclusivamente—, aunque sí lo son, naturalmente, las normas, incluso electorales, de carácter legislativo o ejecutivo —sujetas al control de constitucionalidad previsto por los arts. 10 de la Constitución y 73 ss. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional—, así como, en su caso, las normas no escritas originadas en sus precedentes o jurisprudencia —art. 3º de la misma Ley—; todo ello con las salvedades del artículo 74 de esta última ... El hecho de que el artículo 10 excluya del control de constitucionalidad la declaratoria de elecciones y los demás actos que determine la ley, emanados del Tribunal Supremo de Elecciones, no implica que el legislador, en función constituyente, hubiera confundido ambas dimensiones de la Justicia Constitucional.”

En consecuencia, tratándose este asunto de la valoración de la constitucionalidad de disposiciones de carácter general, aunque relacionadas con la materia electoral, resulta de aplicación el antecedente citado y, por ende, habilitada la Sala para su conocimiento y resolución.

III. Objeto de la acción. Se cuestiona en el *sub lite* la constitucionalidad de la reforma parcial que en 1956 introdujo la Asamblea Legislativa, actuando como poder constituyente derivado, en el artículo 96 de la Constitución Política, mediante ley número 2036 del 16 de julio de ese año. Aun cuando no se diga explícitamente así, sería necesariamente entendido que la acción impugna también las reformas

posteriores del mismo texto normativo, en tanto que participarían del mismo vicio que ven en la primera los demandantes. Por tanto, es importante comenzar por tener claridad en cuanto a la sucesión de redacciones que ha tenido el artículo de interés, como paso previo a la consideración de los argumentos de la acción.

a. Texto originario del artículo 96 constitucional. Como fruto de la aprobación de la Constitución Política que entró en vigencia el 7 de noviembre de 1949, el numeral 96 que aquí nos concierne disponía en sus inicios, escuetamente:

“Artículo 96. El Estado no podrá hacer deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas.”

La discusión y votación en torno a este texto, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, consta en las actas número 74, 75, 79 y 180, de fechas 24, 25 y 31 de mayo, así como 2 de noviembre, de 1949, respectivamente.

b. Reforma de 1956. El texto originario de la norma fue modificado por primera vez mediante ley número 2036 del 18 (y no 16) de julio de 1956 –que es precisamente la que aquí cuestionan los petentes— en el siguiente sentido:

“Artículo único. Adiciónase el artículo 96 de la Constitución Política de la siguiente forma: ‘El Estado contribuirá al pago de los gastos en que incurran los Partidos Políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

a) La contribución total no podrá ser superior al dos por ciento (2%) del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquel en que se celebra la elección;

b) La suma que aporte el Estado se distribuirá entre los distintos Partidos que tomen parte en la elección, en estricta proporción al número de votos obtenidos por cada uno de ellos en favor de sus respectivas papeletas;

c) No tendrán derecho a recibir contribución alguna los Partidos que, inscritos en escala nacional, no hubieren obtenido un diez por ciento (10%) de los sufragios válidamente emitidos en todo el país; o que, inscritos en escala provincial, no hubieren obtenido ese mismo porcentaje de los sufragios válidamente emitidos en la provincia o provincias respectivas;

d) Para recibir el aporte del Estado, los Partidos están obligados a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Cuando la suma aceptada por el Tribunal fuere inferior a la suma que a un Partido le correspondería de acuerdo con la regla del inciso b) de este artículo, dicho Partido sólo tendrá derecho a percibir como

contribución del Estado la cantidad que el Tribunal estimare como efectivamente gastada por el Partido en su campaña electoral.’ ”

c. Reforma de 1971. Con ley número 4765 del 17 de mayo de 1971, se modificó el párrafo segundo del artículo 96 constitucional, para que se leyera en lo sucesivo así:

“El Estado contribuirá a la financiación y pago de los gastos de los Partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con las siguientes disposiciones:”

Como se nota, la variante consistió en añadir la referencia a “la financiación” y ya no solo al pago de los gastos electorales. También se agregó un inciso e), así:

“e) El Estado contribuirá a la financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos, dentro de los montos de pago fijados anteriormente y mediante los procedimientos que con tal objeto determina la ley. Esta ley deberá ser aprobada por dos tercios de los votos de los Diputados que forman la Asamblea Legislativa.”

Esta Sala tuvo oportunidad de examinar dicha enmienda mediante la ya citada sentencia número 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991, en la que se declaró con lugar la acción y, en consecuencia, la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la inclusión del vocablo “financiación” en el párrafo segundo y de la totalidad del inciso e). Lo anterior por violación de los trámites constitucionales previstos para su promulgación, al estimar la Sala que la Asamblea Legislativa no podía introducir modificaciones propiamente tales al texto de un proyecto de reforma constitucional ya aprobado en primera legislatura, como se hizo en esa oportunidad.

d. Reforma de 1972. Al año siguiente se dictó la ley 4973 del 16 de mayo, por virtud de la cual se modificó el inciso c) de la norma de interés, para que dijera:

“c) No tendrán derecho a recibir contribución alguna los partidos que, inscritos en escala nacional, no hubieren obtenido un cinco por ciento (5%) de los sufragios válidamente emitidos en todo el país; o los que, inscritos en escala provincial, no hubieren obtenido ese mismo porcentaje en los sufragios válidamente emitidos en la provincia o provincias respectivas.”

e. Reforma de 1997 y texto actual de la norma. Finalmente, mediante ley número 7675 de 2 de julio de 1997, se modificó nuevamente el texto del ordinal (junto con los artículos 95 y 98 *ibidem*) para darle su redacción vigente, que se transcribe de manera integral para mayor claridad:

“Artículo 96. El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas.

El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. La contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año trasanterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje.

Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros.

2. Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participaren en los procesos electorales señalados en este artículo y alcanzaren al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado.

3. Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley.

4. Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, requerirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.”

Debate en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. De acuerdo con los actores, las reformas al artículo 96 constitucional aprobadas a partir de 1956 son contrarias al espíritu de lo que dispuso en su momento el constituyente originario. Para determinar si ello es así, debemos remitirnos a la discusión que se produjo en aquel entonces, como sigue:

a. Acta número 74 del 24 de mayo. Según consta en la minuta correspondiente a esta fecha, “[los] señores Facio y compañeros” (se refiere al diputado Rodrigo Facio Brenes) presentaron una moción para que el artículo que debía llevar inicialmente como número el 72, se leyera como sigue:

“El Estado contribuirá a los gastos que efectúen los partidos políticos en cada período legal de propaganda eleccionaria. El aporte máximo del Estado será el medio del uno por ciento del Presupuesto General de Gastos ordinarios correspondientes al año anterior a aquél en que se celebren los comicios. Dicho aporte se distribuirá entre los partidos, proporcionalmente al número de sufragios que cada uno obtuviere.

El Estado no podrá hacer deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas.”

La moción fue defendida –entre otros– por los diputados Monge Alfaro, Volio Sancho y el mencionado Facio Brenes; y combatida, también *inter alia*, por los representantes Herrero Herrer, Baudrit Solera, Vargas Fernández y Esquivel Fernández. Una vez sometida a votación, se desechó el párrafo primero y se aprobó el segundo. Las razones que privaron en contra de la parte inicial fueron, en síntesis:

1) Que constituiría “un mal precedente que el Estado cargue con todos los gastos de los partidos”;

2) Que “el exceso de dinero gastado en las campañas electorales” era uno de los factores que más perjudicaban al país, debiendo “poner coto a esa práctica dañina, pero no que el Estado cargue con las deudas de los partidos, lo que significaría aumentar el mal”; y,

3) Que la medida, “lejos de favorecer a las minorías, favorecía a los partidos grandes, que son los que adquieren el mayor número de sufragantes”. Igualmente, que “de ponerse esa disposición en la Constitución, significaría exponerla a constantes reformas. Por otra parte, las corruptelas no se van a eliminar.”

b. Acta número 75 del 25 de mayo. Al día siguiente de la sesión anterior, el diputado Arroyo Blanco planteó una nueva moción sobre este tema, proponiendo la redacción siguiente:

“El Estado contribuirá a los gastos que efectúen los Partidos Políticos en cada período de elección. El aporte del Estado será de un medio por ciento del monto del Presupuesto general de gastos ordinarios, correspondientes al año anterior al de la elección, sin que tal suma pueda exceder de \$400,000.00. Ningún Partido podrá, so pena de ser descalificado, hacer en cada campaña una inversión mayor de \$100,000.00. El Tribunal Supremo de Elecciones controlará los gastos y al efecto contará con la obligada colaboración de las autoridades administrativas, efectuando la distribución de los aportes del Estado.

El Estado no podrá hacer deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos, ni aceptar aquellas que se dijeren voluntarias para el pago de las deudas políticas.”

El proponente justificó la moción en la necesidad de evitar el peligro de que “en el futuro las campañas políticas [estén] en manos de aquellas personas que cuenten con los suficientes medios económicos para financiarlas.” La discusión de fondo, sin embargo, fue pospuesta para una futura sesión.

c. Acta número 79 del 31 de mayo. En esta oportunidad, la Asamblea Constituyente conoció de mociones planteadas por los diputados Madrigal, Dobles, Baudrit Solera, González Luján, Trejos, Montealegre y Castaing, en adición a la ya indicada del representante Arroyo Blanco. A la postre, todas fueron desechadas, pesando nuevamente en contra de lo que aquí se examina (el establecimiento de una contribución estatal a los gastos de los partidos políticos) los argumentos que se puede resumir así:

- 1) Que el pago de las deudas políticas por parte del Estado no evitaría, en ninguna forma, los gastos exagerados en las campañas electorales, los cuales más bien crecerían;
- 2) Que no hay ningún medio efectivo para controlar los gastos de los partidos, “pues siempre habrá oportunidad de que las agrupaciones políticas tergiversen las sumas que gastan en sus campañas”;
- 3) Que, en Costa Rica, los partidos pequeños e ideológicos han logrado sufragar los gastos de sus campañas con pequeñas contribuciones de sus partidarios; y,
- 4) Que la gran mayoría de los gastos electorales son innecesarios y bien podrían suprimirse.

d. Acta número 180 del 2 de noviembre. En esta ocasión únicamente se avanzó en la discusión y votación de mociones de revisión, sin que —en lo que nos concierne— se produjera ninguna discusión o alteración adicional del texto del que para entonces ya era el ordinal 96 del proyecto de texto constitucional, numeración que a la postre resultó definitiva y que continúa ostentando hasta la fecha.

De manera que, a la luz del análisis histórico recién efectuado, se concluye que en efecto llevan razón los demandantes al sostener que la postura que mayoritaria —no unánimemente— prevaleció en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente fue la de que el Estado no debería contribuir a sufragar los gastos de los partidos políticos incurridos durante las campañas electorales.

Los límites al poder reformador de la Constitución. Una vez establecido lo anterior, la interrogante que impone la presente demanda es la siguiente: ¿podía o no la Asamblea Legislativa, como constituyente derivado, reformar el pluricitado numeral 96 en un sentido diverso al fijado por el originario, acudiendo para ello al procedimiento de la reforma parcial? Al respecto, cabe recordar –como lo destacan los demandantes– que la Sala ya ha considerado anteriormente (en especial en la ya citada sentencia 2003-02771) el tema de los límites a los que está sujeto el poder constituyente derivado en lo relativo a modificar parcialmente el texto de la Carta Política. En esa oportunidad se señaló, en lo que interesa aquí:

“En razón de su importancia, la Constitución ha previsto instrumentos normativos, especialmente reforzados, dirigidos a evitar la alteración de su contenido o la limitación de sus alcances por cualquier institución estatal: las garantías constitucionales. De lo anteriormente argumentado se deduce que la mutación o limitación del estatuto de los derechos fundamentales no implica una mera amputación parcial de la Constitución, sino que entraña la sustitución plena de la Constitución y el irrespeto a la voluntad popular. Todo lo anterior explica, por qué desde las primeras constituciones costarricenses, se consagró el principio de la ‘rigidez’, es decir, de la inalterabilidad del catálogo de derechos fundamentales y libertades ciudadanas o públicas. El principio de rigidez, que como principio de reserva del poder originario será analizado posteriormente, además de establecer una frontera impenetrable para la actividad legislativa y ejecutiva al ámbito de los derechos fundamentales, también alcanza, como garantía constitucional, a las llamadas ‘decisiones políticas fundamentales’, que son aquellas resoluciones de la sociedad que son determinantes acerca de un principio constitucional y que representan una forma históricamente duradera del sentir y pensar social. Las dos decisiones más importantes con las que se enfrenta una sociedad son, la elección de su modelo económico y la de su sistema político (parte de la doctrina considera que en el fondo ésta es una sola y única decisión). Dentro del sistema político, la sociedad opta por una forma de elegir a sus representantes y gobernantes y por los requisitos que debe tener quien pueda ser electo para un puesto público: ambas, coinciden los expertos de forma aplastante, son decisiones políticas fundamentales. La fuente de la que nos alimentamos, la jurisprudencia constitucional, ha coincidido en que la reforma de las decisiones políticas fundamentales corresponde exclusivamente al pueblo como soberano a través de la competencia que delega en las asambleas nacionales constituyentes, electas para este efecto y representativas de la voluntad popular general. Estas cláusulas son modificables pero el único sujeto autorizado para reformarlas es el poder constituyente.

(...)

“Es decir, la seguridad jurídica es un principio complejo, necesariamente balanceado de forma tal que asegure, a su vez, la igualdad y la libertad. Este principio es sustentado por la confianza ciudadana de que las instituciones, en su actividad, respetarán aquellas normas que, el Poder Constituyente Originario escogió para conformar el sistema político y económico. La seguridad jurídica es un principio dirigido a las instituciones generadoras o aplicadoras de las normas, que las obliga a desarrollar una actividad cuyo producto o resultado, sean normas o actos administrativos, que estén siempre caracterizados de la máxima tutela de los derechos fundamentales. La organización política debe preservar, defender y ampliar hasta donde sea razonablemente posible estos derechos y la Asamblea Legislativa en uso de la competencia prevista en el artículo 195 de la Constitución Política, jamás debe limitarlos, en cuanto así le fue ordenado por el poder constituyente.

(...)

DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN. Ninguna norma, por su necesario ajuste al cambio de los tiempos puede revestirse de la calidad de estática, de perpetua. La norma constitucional, aun cuando muestra una elasticidad menor que las de menor rango, tampoco es inalterable. Es así que es indispensable la armonización y ajuste constante de las normas en general a los cambios de actitudes y a las nuevas necesidades sociales. En el caso de la reforma a la Constitución se presenta una gran e importante diferencia: aquellas normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales o a decisiones políticas trascendentales, sólo pueden ser reformadas por una asamblea constituyente de conformidad con el artículo 196 de la Constitución Política. En beneficio de la contundencia de la afirmación, repetimos que las normas originarias acerca de los derechos fundamentales y los sistemas políticos y económicos, únicamente pueden ser disminuidas por una asamblea constituyente. Las otras normas de la Constitución y las leyes secundarias son susceptibles de ser revisadas por la Asamblea Legislativa en uso de las atribuciones que le da el numeral 195 constitucional; tal es su ámbito de competencia en materia de reforma legislativa. No es lo mismo establecer una Constitución que reformarla, pues lo primero es un acto de máxima soberanía popular, un acto creador; es la facultad soberana del pueblo para darse su propio ordenamiento jurídico-político. La reforma es un procedimiento para la revisión de lo ya establecido y cuyos mecanismos, alcances y sujetos se encuentran estipulados en la Constitución. Repetimos, existen algunos límites al poder de revisión constitucional por la Asamblea Legislativa y ello es debido a que esta potestad normativa no puede oponerse al poder constituyente en aquellos aspectos explicados extensamente en este texto. La existencia del poder legislativo no supone un desdoblamiento de la soberanía popular, sino simplemente, la delimitación jurídico-institucional de una competencia dada por el propio poder originario y que actúa dentro de la organización del Estado, subordinada en todo momento a la voluntad del pueblo. La

doctrina ha sido insistente en señalar que ‘los elegidos son los representantes de la nación soberana, pero no los representantes soberanos de la nación’. En nuestro país el órgano competente para reformar parcialmente la Constitución es la Asamblea Legislativa, de conformidad con el Título XVII de la Constitución Política, artículos 195 y 196, siempre y cuando su actividad no afecte negativamente a los derechos fundamentales, ni al sistema político y económico, que sustancialmente se dieron los costarricenses mediante el poder constituyente.”

¿Y en qué radica la distinción entre una reforma parcial y una reforma general de la Constitución? La respuesta nos la brinda el mismo pronunciamiento recién citado:

“Habiendo llegado a este punto del razonamiento judicial, es pertinente aclarar que la reforma parcial o total de la Constitución Política no se refiere a la cantidad de normas reformadas, sino que apunta a un aspecto cualitativo. Cualitativo, en el sentido de que si la pretendida reforma implica variación de aspectos esenciales de la vida político-social y económica de la nación, o restricción a derechos y garantías fundamentales, y aún cuando lo sea de una sola norma constitucional –o de uno de sus incisos-, no podría la Asamblea Legislativa, mediante el procedimiento de reforma parcial, aprobar la reforma sin violentar toda la Constitución. Una de las razones de sentido común en que se fundamenta la distinción entre reforma parcial y general, es que el criterio para determinar la capacidad de reforma parcial no sea cuantitativo, sino cualitativo, porque de lo contrario, por vía de la primera podrían reformarse todas y cada una de las normas constitucionales, –incluso aquellas que definen la fuente del propio poder legislativo que las promulga-, lo cual sería una contradictio inabsurdum, porque implicaría la posibilidad de que la Asamblea se despojara de su propia competencia constitucional, e incluso alterara la fuente misma del poder constituyente, es decir la titularidad de la soberanía. Se trata entonces de proteger y defender a la Constitución como conjunto de normas básicas y fundamentales del ordenamiento jurídico.”

Por consiguiente, partiendo de los elementos de juicio anteriores, lo que cabe examinar aquí -en concreto- es si las reformas operadas en el artículo 96 constitucional a partir de 1956, por vía de la enmienda parcial, implican o no una variación de aspectos esenciales de la vida político-social y económica de la nación, o bien una restricción sensible o supresión de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos. Si la respuesta fuese afirmativa, entonces habría que coincidir con los accionantes en cuanto a que, al representar una invasión de atribuciones reservadas exclusivamente al constituyente originario, tales reformas serían contrarias a la Constitución y tendrían que ser anuladas.

El diseño constitucional del “sistema político”; papel del financiamiento electoral.

a. La postura mayoritaria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 fue contraria a la idea de que el Estado sufragara con fondos públicos los gastos electorales de los partidos políticos, pero la única prohibición que se consigna en el texto constitucional es la de deducir contribuciones de los salarios de los servidores públicos con ese fin. Y esto se explica por el abuso que se cometía en ese sentido. Las reformas efectuadas a partir de 1956 al texto del numeral 96 constitucional se apartan de aquella tesis original. Los accionantes sostienen que con ello la Asamblea Legislativa rebasó los límites del poder reformador, ya que consideran que en ello va implícita una transformación sustancial del sistema político-institucional costarricense. Ahora bien, por “sistema político” de un país, en lo esencial, entiende la doctrina constitucionalista el conjunto de instituciones político-jurídicas que regulan las relaciones que se producen entre los detentadores y los destinatarios del poder en un Estado, así como las normas que las rigen. Ese sistema es siempre el resultado de la ideología que prevalece en el medio social al momento de su adopción, así como del ideario que haya querido darse en ese instante el pueblo independiente y soberano. En los regímenes democráticos, un componente esencial de ese sistema político lo es el diseño y funcionamiento de los mecanismos electorales, que supone una toma de posición acerca de cómo se van a regular aspectos medulares, como el diseño de las circunscripciones electorales, la forma de las candidaturas, el procedimiento de votación y las reglas de distribución de escaños. Por eso, la tantas veces citada sentencia 2003-02771 dice que *“Dentro del sistema político, la sociedad opta por una forma de elegir a sus representantes y gobernantes y por los requisitos que debe tener quien pueda ser electo para un puesto público”*.

b. Ahora bien, no obstante que el tema del financiamiento de los gastos que generan los diversos procesos electorarios es de importancia, no estima la Sala que se constituya en un rasgo definitorio del sistema político en sí, al punto de que las variaciones que experimente el primero supongan, al propio tiempo, una modificación sustancial del segundo. Esta afirmación exige algunas necesarias precisiones:

(i) Es bien sabido que la relación entre el dinero y la política es antiquísima y que aun hoy continúa siendo crucial para la salud y la calidad de la democracia. Se trata de un problema de suyo complejo, que ni siquiera las democracias más maduras y consolidadas del mundo han logrado resolver de manera enteramente satisfactoria, como lo demuestran escándalos suscitados en su momento en Estados Unidos, Japón, Francia, España, Inglaterra, Alemania y –desde luego- nuestro propio país. Para intentar solucionarlo, los diversos ordenamientos jurídicos han ensayado alternativas que van desde exigir un financiamiento completamente privado de la actividad electoral (como sucede en Venezuela a partir de la aprobación de la Constitución de 1999) hasta establecer un financiamiento casi enteramente público (como en México). La mayoría de los países de América Latina han optado por esquemas que balancean, en proporciones diversas, los componentes público y privado. En este sentido, debates

como el que se produjo en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 distan mucho de ser exclusivos de nuestro país. En efecto, la introducción de regulaciones para el financiamiento público de los partidos políticos se ha dado en nuestra región tanto antes como después de ese año (desde Uruguay en 1928 hasta, por ejemplo, Bolivia y Panamá en 1997). Con la mencionada excepción de Venezuela, la tendencia hoy día apunta a que el financiamiento público de los gastos de las campañas electorales juega un papel importante en la realización de metas tan trascendentes como garantizar la equidad de las contiendas; fomentar la transparencia y la rendición de cuentas; fortalecer la democracia y el papel que juegan los partidos políticos como una forma de asociación; prevenir el tráfico de influencias y cerrar espacios a la corrupción política; así como prevenir el ingreso a la escena política de dineros provenientes de la delincuencia organizada, especialmente del narcotráfico. Desde luego, no se puede caer en la ingenuidad de pensar que esos objetivos han sido logrados a satisfacción, pero tampoco pareciera posible llegar al extremo opuesto, de suponer que la asignación de fondos públicos a la política conduce siempre e inevitablemente a resultados nefastos.

(ii) No es de sorprender, entonces, que los constituyentes de 1949 –época para la cual los países de nuestra área tenían poca o ninguna experiencia en este campo- se mostrarán mayoritariamente suspicaces de la idea de que el Estado sufragara todo o parte de los gastos políticos; máxime considerando los precedentes citados por varios de ellos y el contexto político general de la época. No obstante, las reformas iniciadas a partir de 1956 apuntan hacia un cambio de mentalidad y hacia una disposición de experimentar con distintas propuestas, todas ellas dirigidas al continuo perfeccionamiento de nuestro régimen electoral. Hoy prevalece el criterio de que si bien la destinación de recursos públicos a la política ha dado, sigue dando y podría continuar dando en el futuro paso a lamentables incidentes que producen una justificada preocupación entre la ciudadanía, su completa erradicación también expondría a varios de los riesgos que destacaron algunos sectores de la Asamblea Nacional Constituyente, incluyendo la eventual entronización de la plutocracia en nuestro medio.

(iii) Sea como fuere, la Sala considera que las realidades históricas que se ha mencionado resumidamente demuestran que es posible evolucionar en el tema de cómo regular ese binomio dinero-política, sin comprometer con ello la integridad del sistema político como tal. En otras palabras, la decisión de si las campañas político-electorales deben ser sufragadas enteramente con fondos privados, con fondos públicos o mediante una mezcla de ambos, no necesariamente representa un factor cualitativo definitorio del sistema político en sí considerado. En las reformas realizadas hasta ahora, no se aprecia que haya sido afectada la institucionalidad jurídica del país; antes bien, ellas persiguen, a tono con las tendencias ya reseñadas, una profundización y una depuración de los mecanismos de participación democrática y de los

mecanismos de control, con miras a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas tanto por las contribuciones públicas como por las privadas. El hecho de que nuestro país haya oscilado en diversos momentos entre soluciones alternativas (incluyendo la se que adoptó primeramente en 1949) tan solo pone de manifiesto la dificultad y complejidad del tema, siendo ésta una experiencia compartida con otras democracias del mundo.

Como resultado del análisis precedente, la Sala estima que las reformas constitucionales impugnadas no han rebasado los límites del poder reformador de la Asamblea Legislativa en tanto constituyente derivado, las cuales resultan por ello enteramente compatibles con el procedimiento de reforma parcial contemplado en el artículo 195 constitucional. Como resultado de las conclusiones anteriores, la presente demanda -a pesar de resultar admisible desde la óptica de la legitimación activa para interponerla- carece de mérito en cuanto al fondo.

2. Publicidad y Reformas Parciales a la Constitución

[Sala Constitucional]^{viii}

Voto de mayoría:

“I. Sobre la admisibilidad. De conformidad con lo que dispone el párrafo primero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para interponer la acción de inconstitucionalidad resulta necesario que exista un asunto pendiente de resolver antes los tribunales, inclusive de habeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado. En el caso que nos ocupa, la empresa demandante invocó la inconstitucionalidad de la disposición impugnada dentro del incidente de prescripción que se tramita en el proceso de ejecución hipotecaria No. 04-001280-0638-CI interpuesto por Newtex S.A. contra Tunatun Internacional de Costa Rica S.A., el cual se encuentra pendiente de resolver. Por resolución del Juzgado Civil de Mayor Cuantía de Alajuela, a las trece horas con treinta minutos del veinticuatro de noviembre del dos mil nueve, rechazó la excepción de prescripción de la obligación de primer y segundo grado, con condenatoria al pago de las costas procesales, y en el escrito de interposición del recurso de apelación la parte demandada invoca la inconstitucionalidad de la Ley No. 3416 del 3 de octubre de 1964. Ahora bien, de conformidad con las actuaciones que constan en el incidente de prescripción, el recurso planteado se encuentra admitido por resolución del Juzgado Civil a las nueve horas treinta y cinco minutos del ocho de diciembre de dos mil nueve, y la acción recursiva aún se encuentra pendiente de resolver por el *ad quem*. En razón de lo anterior, con el fin de dilucidar las dudas que plantea el accionante, lo que procede es conocer de la acción por el fondo.

II. Objeto de la impugnación. La declaratoria de inconstitucionalidad que la empresa accionante solicita a esta Sala, se resume en dos aspectos fundamentales del trámite legislativo de la Ley No. 3416 del 3 de octubre de 1964: los problemas relacionados con la instrucción de los proyectos de Ley presentados a la Asamblea Legislativa, concretamente la posibilidad otorgada a los legisladores para dispensar trámites, y nuevamente se replantean las implicaciones de una interpretación auténtica que resulta en una reforma legal. Para la primera cuestión, debe esta Sala analizar excepcionalmente la normativa vigente al momento en que se tramitó la Ley impugnada, y en cuanto a lo segundo, es claro que existe jurisprudencia que controla el resultado de esta decisión. Pero para dilucidar el aspecto más relevante en discusión, deben despejarse varias cuestiones, para revelar si existen las inconstitucionalidades solicitadas, para lo cual sería necesario determinar si el legislador actuó dentro de sus facultades otorgadas por la Constitución Política, dentro del ejercicio de facultades establecidas *interna corporis* de la Asamblea Legislativa, cuya función legislativa se encontraba en el momento gobernada por el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.

III. Sobre el fondo. Con la promulgación de la Ley No. 7135 de 11 de octubre de 1989, Ley de la Jurisdicción Constitucional, se admite la interposición de acciones de inconstitucionalidad cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa (inciso c) del artículo 73). Resulta cierto que esta Sala ha conocido y declarado inconstitucionales diversas reformas legislativas cuando suponen violación a las disposiciones sustanciales de procedimiento contenidas en la Constitución Política o el Reglamento de la Asamblea Legislativa, sin embargo, no se puede pretender aplicar las disposiciones vigentes en este último cuerpo normativo, a las reformas o interpretaciones auténticas aprobadas bajo otras reglas normativas, como sucede en el caso concreto que nos ocupa. Ahora bien, para efectos de resolver esta acción, la Sala debe tomar en consideración lo siguiente:

A. Sobre la obligación de publicar proyectos de ley. El artículo 129 de la Constitución Política establece la obligación de publicar las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa y sancionadas por el Poder Ejecutivo, sin embargo ésta obligación no está relacionada con proyectos de ley, que por su carácter provisional, estarían sujetos a mociones de forma y de fondo. La Constitución Política no regula específicamente la obligación de publicar proyectos de ley o sus informes de Comisión, mucho menos la posibilidad de que el Plenario Legislativo decida dispensar estos trámites de procedimiento legislativo, pues la publicación es una tendencia que ha avanzado en la práctica parlamentaria en diferentes países, y se conocen excepciones, por ejemplo, en el derecho parlamentario anglosajón, donde recientemente lo receptan en Inglaterra. El problema, en consecuencia, se traduce a uno de la práctica legislativa o de las

normas que las regula, lo cual, en nuestro país, nace con la autonomía propia que le concede el artículo 121 inciso 22) de la Constitución Política a la Asamblea Legislativa, que pone en funcionamiento los valores y principios constitucionales que se deben resguardar en el proceso de formación de las leyes, relacionados con el principio democrático. Sin duda, el principio de publicidad en el procedimiento legislativo cumple además de funciones formales, también materiales, no solo en los actos preparatorios de un proyecto de ley, sino cuando se encuentra en otras fases del trámite, cuando la Asamblea Legislativa recibe la publicidad por radio y televisión, dado que los debates del Plenario legislativo están abiertos al público (párrafo tercero del artículo 117 de la Constitución Política). En tal sentido, estas circunstancias y la obligación de publicar los proyectos de ley está contenido en el principio de publicidad que debe servir como vector de legitimidad de todo órgano representativo de la soberanía popular. En tal sentido, los parlamentos y sus actos son de gran valor y trascendencia para la vida democrática de los países, y deben permitirse ventilar sus actuaciones con transparencia y de cara al público, al ser éstos los centros políticos y jurídicos de una Nación, y el lugar primario en el que una sociedad desarticulada debe modularse.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Sala ha sido decisiva al asignarle un peso importante al principio de publicidad como un requisito sustancial dentro del trámite legislativo, en lo que se refiere a la ley ordinaria y a la enmienda constitucional. Así, en un caso en que se discutió la obligación de publicar una proposición de reforma constitucional, respecto del inciso 13) del artículo 121 y del artículo 174 y adición de un párrafo del 175 de la Constitución Política, se estableció en la resolución No. 2006-09567, que:

“VI. Del principio esencial de la publicidad en el trámite de reforma de la Constitución Política. Del precedente citado supra, en relación con el procedimiento de formación de la ley que es reforma de la Constitución que se analiza, debe entenderse que una vez que el proyecto de reforma cuenta con el informe de la comisión nombrada al efecto, éste es presentado a la Asamblea Legislativa dentro del plazo de 20 días que señala en inciso 3 del artículo 195 de la Constitución Política, y debe además observar el trámite dispuesto en el inciso 4) siguiente, según el cual:

“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;”.

De la lectura del mandato constitucional recién transcrito se infiere que en el trámite de reforma de la Constitución Política debe ajustarse además el Legislador a los principios que informan la formación de ley ordinaria. Como principio esencial en la formación de las leyes está el Principio de Publicidad, en el tanto garantiza un amplio

debate que facilita el contacto con la opinión pública en general y, en particular, con quienes pudieran tener interés, por razón de sus actividades económicas, en conocer y hasta participar en la deliberación del asunto, o, igualmente, la posibilidad de escuchar a órganos públicos, en este caso las municipalidades. En este punto es importante reiterar lo ya expuesto en anteriores consultas evacuadas por este Tribunal, en cuanto ha señalado que la publicidad de los procedimientos parlamentarios resulta además esencial dado el carácter representativo de la comunidad nacional que ostenta la Asamblea Legislativa, siendo que la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes, según lo dispone el artículo 105 constitucional. (En tal sentido ver sentencia 2000-03220 de las diez horas con treinta minutos del dieciocho de abril del dos mil). Extraña la Sala en este asunto, que después de la presentación del informe por la Comisión nombrada al efecto en el año dos mil uno, se obvió la publicación del texto previo a la inclusión en el orden del día y primer debate iniciado tres años más tarde, en la sesión número 12 del dieciocho de mayo de dos mil cuatro, (folios 104 a 107 del expediente legislativo). Tal omisión resulta contraria al principio de publicidad de los procedimientos parlamentarios que se entiende inmerso en el procedimiento de reforma de la Constitución Política, y que según mandato del inciso 4) del artículo 195 de la Constitución Política - en relación con lo dispuesto en los artículos 116 y 121, ambos del Reglamento de la Asamblea Legislativa-, debe publicarse el proyecto de ley en el Diario Oficial, previo a la inclusión del mismo en el Orden del Día. Conviene agregar a lo expuesto que al tratarse de una reforma de la Constitución Política cuya tramitación es más compleja que la formación de la ley ordinaria, no podría válidamente acordarse el trámite de dispensa de publicación previsto en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. La omisión de trámites no es posible en cuanto a reformas parciales a la Constitución Política, en primer lugar por la naturaleza misma de las reformas a la Constitución Política que es formal y agravada; y en segundo lugar porque, del trámite de reforma parcial a la Constitución que establece la Constitución Política, se desprende expresamente la exigencia de la Comisión nombrada al efecto, de elaborar el respectivo informe (Artículo 195 incisos 3 y 4 de la Constitución Política). En otros términos se puede afirmar que la publicación constituye un trámite esencial en el procedimiento de reforma parcial de la Constitución Política, cuya omisión se constituye en un vicio invalidante; y no puede la publicación ser omitida en los términos ya explicados.”. (lo subrayado no es del original).

Por otra parte, con claridad meridiana esta Sala ha explicado los alcances de la obligación de publicar proyectos de ley. Por resolución de la Sala No. 2002-3458 estableció que:

“I. Sobre la publicación del proyecto en el Diario Oficial. Por otra parte, cabe discutir si la aprobación de una moción de dispensa de trámites de publicación y espera en la sesión del Plenario Legislativo número 91 del catorce de noviembre de dos mil uno,

respecto del proyecto de aprobación del "Convenio Internacional para la represión de la Financiación del Terrorismo", así como a otras cinco iniciativas (cfr. folio 37 del expediente legislativo número 14.556), resulta acorde con el parámetro de constitucionalidad. Luego de que la Sala hiciera un trabajo de búsqueda en las ediciones de La Gaceta, se logró determinar que el presente proyecto, si bien no fue publicado en forma íntegra, sí lo fue una razón informando acerca del acuerdo legislativo que dispensó los referidos trámites, e indicando el tamaño y ubicación del expediente legislativo, para quien quisiera consultarlo. (La Gaceta número 230 de treinta de noviembre de dos mil uno, página 7). Dicha actuación, a juicio de la Sala, impidió que se incurriera en una violación a reglas esenciales del procedimiento legislativo. La publicación en la Gaceta de los proyectos discutidos en la Asamblea Legislativa es un instrumento que puede propiciar la participación popular en la adopción de las grandes decisiones nacionales, además de constituir una garantía de transparencia de la función de creación de la Ley. Si bien la Constitución Política omite cualquier referencia a este requisito, el Reglamento de la Asamblea Legislativa sí lo hace en sus ordinales 116, 117 y 121. De éstos, el 117 es el que contiene la regla general, en el siguiente sentido:

"Artículo 117. Autos de presentación. En el Departamento de Archivo se redactarán los autos de presentación de los asuntos y se formará el expediente original, así como los expedientes para los miembros de la Comisión respectiva. Este Departamento enviará una copia de esos asuntos a la Imprenta Nacional para su publicación en el Diario Oficial."

Como se puede apreciar, el Reglamento de la Asamblea Legislativa expresamente dispone la publicación de los proyectos de Ley que conoce la Asamblea Legislativa. Dicho requisito debe ser entendido como esencial, por involucrar directamente el principio democrático ínsito a la función legislativa. No obstante lo anterior, en la especie la Asamblea Legislativa no ha lesionado este requisito procedimental, pues si bien la Asamblea acordó relevar el presente proyecto del trámite de su publicación, decidió que en La Gaceta fuera publicado un aviso referente a la existencia del proyecto en cuestión, invitando a quien estuviera interesado en leerlo para que lo consultara en la Asamblea, donde sería puesto a disposición del público. Esta Sala es del criterio de que esta última determinación permitió un acceso, por parte del público, al expediente legislativo 14.556, permitiendo así la participación popular en la discusión del referido proyecto. No huelga destacar que, si bien la dispensa de trámites de que habla el artículo 35.5.d) del Reglamento de la Asamblea Legislativa debe ser entendido a la luz de la más explícita norma del artículo 177 ibídem, en el sentido de que dicha dispensa lo es del trámite de conocimiento en comisión, y no una genérica de "todos" los trámites legislativos, pues aquellos previstos en la Constitución Política y en el mismo Reglamento, garantías mínimas de respeto del principio democrático, no pueden ser dispensados, ni siquiera

por acuerdo de la propia Asamblea. Obviamente lo que sucedió en este caso es que – como ya fue dicho líneas atrás- se dispensó la publicación “integral” del proyecto en el Diario Oficial, no se dispensó dar publicidad al mismo, lo cual sería inconstitucional, por constituir la excusa ante el incumplimiento de un trámite esencial. Así las cosas, estima esta Sala que en el procedimiento seguido para la discusión de este proyecto, no han sido violados trámites esenciales, por lo que procede entrar a discutir el fondo de la propuesta,”.

El anterior precedente es importante por cuanto modula en una justa dimensión el principio de publicidad y la publicación del proyecto de ley, evidenciando, claro está, la importancia del principio de publicidad, el cual se puede cumplir –*excepcionalmente*- sin exigir la publicación de la totalidad de un proyecto de ley dando referencias exactas del que se pretende aprobar y las razones en que se funda para adoptar tal medida. En el caso que nos ocupa, ni siquiera fue objeto de reseña alguna, pero lógicamente su tramitación legislativa al ocurrir hace cuarenta y seis años, en otra época y bajo otra normativa, le corresponderá a esta Sala examinar estas cuestiones.

B. Sobre la cuestión principal planteada en la acción de inconstitucionalidad: la moción de dispensa de trámites y la omisión en la publicación del proyecto de ley. En el caso que nos ocupa, con el libelo de interposición de la acción de inconstitucionalidad se acompañan copias de una iniciativa planteada por el Sistema Bancario Nacional (folio 19), la cual fue acogida por el Diputado Ruiz Fernández para su tramitación, y donde consta la presentación de la moción para que se le dispensara de todos los trámites. Ciertamente, la iniciativa fue sometida el 2 de septiembre de 1964, la moción del legislador fue presentada a la Asamblea Legislativa y aprobada el 7 de ese mes y año, según se demuestra con los sellos que corren en las copias respectivas. De igual forma se hace constar que la ley recibió los tres debates exigidos para su aprobación. Pero en lo que interesa, la moción se lee de la siguiente manera:

“PARA QUE SE LE DISPENSEN TODOS LOS TRÁMITES Y SE LE DE PRIMER DEBATE EN ESTA SESION EN PRIMER TERMINO AL PROYECTO DE LEY PRESENTADO POR LOS JEFES DE LAS SECCIONES LEGALES DE LOS BANCOS DEL ESTADO A FIN DE DAR INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA AL ARTÍCULO 968 DEL CODIGO DE COMERCIO”.

Para dilucidar la cuestión debe esta Sala determinar a qué actos se refiere la dispensa de trámites, si se refiere a los actos de instrucción de los expedientes legislativos incluida la publicación en La Gaceta, y la tramitación ante la Comisión legislativa respectiva. Para resolver lo anterior debe esta Sala examinar con detenimiento el acuerdo legislativo No. 399 de la Asamblea Legislativa, con el cual promulga el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. Fue con base en estas disposiciones reglamentarias que se tramitó la Ley No. 3416 de 3 de octubre de 1964. De conformidad con lo anterior, el trámite inicial de los expedientes

legislativos se regula en los artículos 33 y siguientes, sobre la presentación de proyectos de ley y su tramitación. Es claro, que siendo un proyecto de ley tramitado y aprobado en los primeros años de vigencia del Reglamento, éstas serían las disposiciones vigentes con las cuales esta Sala debe resolver la actuación ahora impugnada en la acción de inconstitucionalidad, y no las disposiciones actuales que regula el *iter*parlamentario y los criterios expuestos arriba por la Sala. No obstante lo anterior, debe aclararse que la fase de presentación de proyectos no ha sufrido modificaciones sustanciales, comprende los actos de instrucción de toda iniciativa de ley, o de su enmienda, o de reforma a la Constitución Política. De igual manera, el párrafo 3° del artículo 34 del Reglamento de orden, dirección y disciplina interior de la Asamblea Legislativa, regula los actos preparatorios del proyecto o proposición legislativa, que incluye los estrictamente relacionados con la preparación formal del expediente, su enumeración, redacción de autos, anotación en libros, formación de los expedientes y el envío de las copias a la Imprenta Nacional para su publicación en “La Gaceta”. Para esta Sala es claro que la dispensa de trámites se refiere más que a los actos preparatorios de un expediente legislativo, a los referentes a la publicación de las copias que se envía a la Imprenta Nacional. Por lo regulado en la norma de comentario, desde aquella época se tenía la obligación de publicar el proyecto de ley, para darle publicidad, como sucede hoy día, sin embargo, se debe determinar si las normas reglamentarias contemplaban expresamente la posibilidad de dispensar dentro de los trámites legislativos, la publicación del proyecto de ley. La dispensa de trámites debe entenderse como una herramienta de una mayoría legislativa que responde a la ductibilidad y flexibilidad propios de los procedimientos legislativos, para tramitar un asunto, por ejemplo, por una urgencia o por la importancia se le impone al legislador omitir procedimientos, dado que deben prevenir daños graves a las personas o que la omisión pueda ocasionar una alteración irreparable de las cosas, de no actuar con celeridad. La norma que se relaciona expresamente con la Dispensa de Trámites, establece:

“Artículo 56. Un proyecto de ley podrá ser conocido por la Asamblea en Primer Debate, sin el requisito de informe previo de una de las Comisiones de la Asamblea, entendiéndose entonces que aquélla actúa como Comisión General, cuando así lo disponga la propia Asamblea, mediante la expresa dispensa de trámites previos. En este caso, una vez terminada la discusión del asunto en Primer Debate, y habiéndose conocido directamente las mociones de fondo de los Diputados, el Presidente de la Asamblea pondrá a votación el asunto”.

La norma no ha sido objeto de enmienda alguna al día de hoy (corresponde al numeral 177 del actual Reglamento), de manera que ciertamente existe una disposición que autoriza un procedimiento legislativo extraordinario de proyectos de ley, de manera que releva cualquier trámite ante las comisiones legislativas y su informe respectivo, consecuentemente las Comisiones quedan sustituidas por el Plenario que actúa como

Comisión General, conocerán las mociones de fondo y recibirá la votación en primer debate del asunto. Pero la disposición no aclara la cuestión planteada en la acción. Un examen más profundo de las disposiciones del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, disponía que:

“Artículo 38. Ningún proyecto de ley o informe rendido por una Comisión podrá ser discutido en Primer Debate en la Asamblea, hasta dos días después de su publicación en el Diario Oficial, salvo que la Asamblea resuelva dispensarle el trámite de publicación.”

En otras palabras, una propuesta de legislación o su respectivo informe no podría ser discutido en Primer Debate hasta tanto no hubieran transcurrido el tiempo de espera de dos días desde su publicación, pero la norma reglamentaria también permitía la posibilidad de dispensarle del trámite de publicación. De ahí que, la pretensión planteada ante esta Sala, debe desestimarse dado que el lenguaje de la moción presentada por el Diputado Ruiz Fernández era suficiente para pasar el examen de las exigencias del procedimiento legislativo de 1964, como fue aprobado por los legisladores. Efectivamente la moción y su aprobación tenía como fin eximir todos los trámites preparatorios, con lo cual para este Tribunal Constitucional la moción estuvo siempre amparada a la normativa reglamentaria que le regía, la dispensa lógicamente se refirió a los actos de instrucción referentes a su publicación y también la de obviar la tramitación ante una Comisión legislativa, que evidentemente retrasaría cualquier toma de decisión en un asunto cuyos efectos económicos en el país y las personas que dependían de créditos garantizados con hipotecas, y que estando amenazadas las finanzas de los Bancos hubieran tenido la obligación de ejecutar las garantías, sin permitir la readecuación de deudas con los deudores. En este sentido, el plazo de prescripción más reducido para hacerlas valer, implicaba el peligro para la estabilidad económica de muchas de estas instituciones financieras, y sin duda ello podía afectar la estabilidad económica del país en aquella época. Por todo lo expuesto, a juicio de la Sala el trámite legislativo seguido a la Ley No. 3416 del 03 de octubre de 1964, en relación con la interpretación auténtica del artículo 968 del Código de Comercio, no contiene ninguna violación sustancial al procedimiento legislativo, por cuanto el artículo 38 del Reglamento admitía la dispensa de trámites, expresamente la publicación del proyecto de ley en el Diario Oficial La Gaceta.

C. Sobre la jurisprudencia de la Sala respecto de la interpretación auténtica de la Ley No. 3416. Por último, no estima esta Sala que existan razones para modificar la jurisprudencia constitucional, especialmente la referente a la sentencia No. 1998-07552, en cuanto ya analizó la acusada inconstitucionalidad de la interpretación auténtica al artículo 968 del Código de Comercio, dado que la misma se encuentra debidamente sustentada en la normativa vigente en aquel momento, y no procede extrapolar otras reglas e interpretaciones actuales con las que fueron tramitadas en su

momento. Consecuentemente, como no existen razones para cambiar la jurisprudencia de esta Sala, lo que procede es desestimar la presente demanda, como en efecto se hace.

IV. Conclusión. Por todo lo expuesto, lo que procede es declarar sin lugar la acción, como en efecto se hace.”

3. Artículo 195 Inciso 3 de la Constitución Política

[Sala Constitucional]^{ix}

Voto de mayoría

III. SOBRE LA INOBSERVANCIA DEL NUMERAL 195 INCISO 3) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. En la misma sentencia de cita, se ha dicho que la inobservancia del procedimiento legislativo de reforma de la Constitución Política, propiamente la aplicación del artículo 195 inciso 3), no importa ningún roce de inconstitucionalidad, pues el plazo ahí contenido es ordenatorio y no perentorio:

“VIII — El artículo 195, que dispensa a la Asamblea Legislativa la potestad de reformar parcialmente la Constitución, no confiere al legislador ordinario una facultad ilimitada. Más bien, sujeta el ejercicio de esa potestad a un procedimiento especial agravado. En este sentido, el artículo 195 tiene un doble carácter. En primer lugar, carácter instrumental, al dotar a la Asamblea de una potestad y de un procedimiento para realizarla, procura el medio apto para que el texto constitucional, a pesar de su aspiración de perdurabilidad y permanencia, y de su consiguiente rigidez, encuentre manera de adaptarse a los cambios que demandan los tiempos. En segundo lugar, carácter sustantivo o garantista, puesto que la potestad legislativa ha de ceñirse al artículo 195, o, como éste mismo dice, puesto que la Asamblea ha de proceder "con absoluto arreglo" a sus disposiciones, protege la rigidez de la Constitución, o, lo que es igual, los contenidos de la Constitución, en tanto conjunto de normas fundamentales del ordenamiento jurídico, que no pueden reformarse por el procedimiento ordinario para la emisión de las leyes.

IX — La expresión "con absoluto arreglo" no significa, empero, que el régimen de la reforma parcial de la Constitución se agota en el artículo 195, o, dicho de otro modo, no significa que la plenitud del régimen de la reforma parcial está en este artículo. En el artículo 10 inciso b) la Constitución impone la consulta del proyecto ante la Sala Constitucional; en el artículo 121 inciso 22) atribuye a la Asamblea potestad de autorregulación, y es bien sabido que el Reglamento legislativo, que resulta del ejercicio inmediato de esa potestad, contribuye con muchas de sus disposiciones, aunque no fueran específicas, a la regulación del régimen de la reforma parcial. Pero si se observa de cerca el curso real del procedimiento de reforma parcial, en casi

cualquier caso concreto, es fácil advertir que ni siquiera el Reglamento alcanza a configurar, con el artículo 195, la plenitud del régimen jurídico de ese procedimiento. A este régimen se suman, para decirlo de modo muy general, usos, prácticas, costumbres y convenciones, que se caracterizan en común por que se perpetúan a lo largo del tiempo, sin contrariedad o controversia, todo lo que impregna el procedimiento y lo conduce efectivamente con convicción de juridicidad, y que es ineludible resultado de las exigencias que plantea la estructura, composición y funcionamiento de un órgano político representativo y deliberativo como la Asamblea Legislativa. De aquí deduce el ordenamiento que la rige (el Derecho parlamentario) el carácter dinámico y flexible que la doctrina y la jurisprudencia le reconocen abrumadoramente como condición necesaria y legítima.

X — Ahora bien, el origen legislativo de la proposición de reforma parcial de la Constitución, la exclusión del Poder Ejecutivo de la iniciativa del proyecto y después del veto de la adoptada y el hecho de que solo muy posteriormente esta última acabe mutando en un proyecto de reforma en el seno mismo de la Asamblea, de modo que es ésta la que concibe, delibera y construye autónomamente el texto de la reforma, guarda estrecha relación con la índole de la reforma constitucional, así sea parcial, porque vincula el fenómeno a la naturaleza del Poder Reformador de la Constitución. De otro lado, los trámites que corren entre la proposición y el proyecto se inscriben en lo que evidentemente es una fase preparatoria el inciso 5° del artículo 195, cuando dice:

"Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión..."

En el ínterin, la Asamblea —en pleno— tiene varias oportunidades para decidir si admite la proposición, o si la impulsa, o si la desecha. A este último supuesto se refiere de modo expreso el inciso 2° del mismo, cuando dice que la proposición se lee "para resolver si se admite o no a discusión"; todo lo cual pone de manifiesto, en todas las fases del procedimiento, el protagonismo de la Asamblea —en pleno, que es el órgano llamado, en exclusiva, a ejercer el Poder Reformador de la Constitución, y el carácter simplemente auxiliar que tienen las comisiones a que se refiere el dicho artículo. Carácter apenas auxiliar, porque no es decisorio, ni podría serlo sin que esto suponga invadir una competencia que no les dispensó a ellas la Constitución, sino, como se ha visto, sólo a la propia Asamblea, y proceder sin el "absoluto arreglo" que la Carta demanda.

XI — Así, pues, en lo referente específicamente a la Comisión dictaminadora de la proposición, no cabe duda de que es obligatorio el plazo fijado en el inciso 3° del artículo 195, y que el incumplimiento de dictaminar o de hacerlo en tiempo puede ser reprochado a sus miembros, de acuerdo con lo que se disponga en el Reglamento

legislativo. Pero carecería de todo sentido lógico, a la luz de lo dicho, reconocer la necesidad de respetar la integridad del poder decisorio de la Asamblea en esta materia, que le pertenece por entero a ella, y deducir a la vez de la letra del artículo 195 la consecuencia de que una Comisión dictaminadora —o aun una simple mayoría dentro de ella— esté en posibilidad real de hacer nugatorio ese poder, deliberadamente o no, con sólo abstenerse de dictaminar o dictaminando extemporáneamente. Obsérvese que la Asamblea sólo puede actuar a posteriori de ese incumplimiento, cuando ya se ha producido, y carecería de todo sentido lógico castigar esta impotencia sustrayéndole la potestad de alcanzar el fin concreto que el ejercicio de esa potestad persigue, a saber, la reforma parcial de la Constitución. Este sería, sin embargo, el resultado que se conseguiría si se estima que el incumplimiento ya no solo puede aparejar una sanción a los miembros de la Comisión, lo que es del todo comprensible, sino la invalidación del procedimiento y de su producto, como está pedido en estas acciones. Pero, además, el carácter garantista del procedimiento de reforma parcial, del que también se ha hablado aquí, antes que ser satisfecho con el mencionado resultado, sería violado por éste, en la medida en que se impediría al Poder Reformador de la Constitución su adecuación y, en esa medida, se compromete su perdurabilidad, su permanencia, su misma rigidez y las del orden a que ella aspira.

XII — El carácter auxiliar de la Comisión dictaminadora a que se refiere el inciso 3° del artículo 195 no ha de ser, sin embargo, menospreciado. La simple lectura de este artículo muestra que el procedimiento especial de reforma parcial de la Constitución es pausado, y diseñado de tal manera que la voluntad de la Asamblea se produzca mediante sucesivas deliberaciones y decisiones destinadas a crear espacios de reflexión, discusión y acuerdo, todo muy en consonancia con el citado carácter garantista de ese procedimiento. Es en función de esas exigencias, que guardan conformidad con principios como los de participación democrática y publicidad, que ya este Tribunal ha estimado esencial el trámite de Comisión previsto en el inciso 3° del artículo 195, como lo ha hecho ver el Procurador General de la República en su informe. Es en este contexto que se explica la reforma constitucional que extendió el término final del plazo concedido a la Comisión, de ocho a veinte días, en virtud de la Ley No. 6053 de 15 de junio de 1977, dado que, como ya se ha explicado, el plazo es obligatorio, y resultaba ser, antes de su reforma, manifiestamente insuficiente para cumplir a cabalidad la función dictaminadora, pero esto no permite deducir el carácter anulatorio de su incumplimiento, mucho menos una vez ejercido el Poder Reformador de la Asamblea. La consecuencia invalidante del procedimiento legislativo que se atribuye al exceso del plazo es el resultado de una interpretación de algunas expresiones empleadas en el artículo 195, y, especialmente, de la que dice que la reforma se deberá hacer "con absoluto arreglo" a lo que en ese artículo se dispone. Hacerlo supondría que, por ejemplo, cualquier exceso de los plazos de seis días

establecidos en el inciso 2° del mismo artículo, que median entre las lecturas que anteceden a la primera decisión de la Asamblea, tengan el mismo efecto invalidante, sin importar siquiera las razones que lo expliquen o justifiquen.

XIII — A los efectos de resolver las presentes acciones, este tribunal no ha encarado el laborioso esfuerzo de detectar los eventuales casos en que infracciones de esta naturaleza se pudieran haber producido. Pero sí consta que hay un relevante número de leyes de reforma parcial de la Constitución producidas con exceso del plazo del inciso 3° del artículo 195. En todos los casos en que se dio esta circunstancia, la Asamblea continuó el procedimiento hasta su finalidad propia. Para conocer la persistencia, incidencia o reiteración de este fenómeno, es indiferente que en otros casos se dictaminase dentro del plazo, porque ninguna cuestión podía hacerse sobre este hecho. Se trata, en consecuencia, de acuerdo con la información recabada, de una reiterada e inalterada práctica, nunca contradicha ni controvertida, que es lo que hace, precisamente, la costumbre constitucional. De otra parte, es evidente que el legislador que produjo la reforma impugnada se atuvo, pues, a una interpretación indiscutida, y, tanto antes de 1969 como después, a lo largo de todos los períodos constitucionales y de todas sus diversas integraciones, reformó parcialmente la Constitución, en muchas de sus disposiciones, todas las cuales podrían ser suprimidas si este Tribunal resolviera conceder la gravísima consecuencia de la nulidad al exceso del plazo. Se ha alegado que esa consecuencia anulatoria es intrascendente, o un asunto extrajurídico, porque el rigor formal —o formalista— en la interpretación constitucional debe imperar por encima de cualquier otra consideración; pero esto, lejos de implicar el imperio del Derecho de la Constitución, lo desvirtúa, mediante una interpretación de nuevo cuño, contradictoria, por cierto, con aquella en la que se fundó una práctica legislativa que acuñó, en conjunto, a lo largo de los años, una notable enmienda de la Constitución por sucesivas reformas, y que, a juicio de este tribunal, integró el sentido de la Constitución con plena validez jurídica. Esto no es ajeno a un riguroso razonamiento jurídico y, desde luego, nada irrelevante: por el contrario, no escapan a este Tribunal las desgarradoras consecuencias que acoger la tesis de los accionantes implicaría para la integridad del Derecho de la Constitución, para su legitimación como normativa fundamental del ordenamiento, para la seguridad jurídica, y, en suma, para la propia integridad y legitimidad del derecho subordinado a la Constitución.

XIV — Para destacar esas desgarradoras consecuencias basta con observar que, de un total de cuarenta y ocho reformas parciales incorporadas a la Constitución de 1949, hasta las del 27 de mayo de 1999, solamente veinte no serían inválidas, por haber sido dictaminadas dentro del plazo constitucional — de 8 días hasta 1977, de 20 después — , mientras que sí lo serían y, en consecuencia, absolutamente nulas, las veintisiete restantes — más de un 56%, que afectaron 45 disposiciones, y casi todas las más importantes —, las cuales fueron informadas tardíamente, incluso las que reformaron

los artículos 157, sobre la composición de la Corte Suprema de Justicia (Ley #1749 de 8 de junio de 1954); 93, 95, 100 y 177 sobre el sufragio, la composición del Tribunal Supremo de Elecciones y su presupuesto (Ley #2345 de 20 de mayo de 1959); 73, sobre administración del Seguro Social (Ley 2737 de 12 de mayo de 1961); de nuevo 177, sobre el presupuesto (Ley #2738 del 12 de mayo de 1961); 16 párrafo 1, sobre convenios de doble nacionalidad (Ley #2739 de 12 de mayo de 1961); 106 y 171, sobre composición de la Asamblea Legislativa y elección de regidores municipales (Ley #2741 de 12 de mayo de 1961); 111, sobre incompatibilidades de los diputados (Ley #3118 de 16 de mayo de 1963); 49, de creación de la nueva Jurisdicción Contencioso Administrativa (Ley 3124 de 25 de junio de 1963); de nuevo 100 y 101, sobre composición del Tribunal Supremo de Elecciones (Ley 3513 de 24 de junio de 1965); 7, 33, 121 incisos 4) y 15), 141 inciso 10), 188 y 196, sobre tratados y convenios internacionales, principio de igualdad, competencia legislativa para la aprobación de tratados y de empréstitos, potestad del Poder Ejecutivo para negociar tratados, régimen de autonomía de las instituciones descentralizadas e incluso reforma general a la Constitución (Ley #4123 de 31 de mayo de 1968); 90, sobre concesión de la mayoría y ciudadanía a los 18 años (Ley #4763 de 17 de mayo de 1971); 75, que eliminó la autorización al legislador para excluir a las instituciones de beneficencia de las garantías sociales (Ley 4764 de 17 de mayo de 1971); 96 inciso e) y, después, párrafo 2°, sobre contribución económica del Estado a los partidos políticos (Leyes #4765 de 17 de mayo de 1971 y #4973 de 16 de mayo de 1972); 78, sobre educación general básica (Ley 5202 de 30 de mayo de 1973); 10 párrafo 1, 124 párrafo 2 y 140 inciso 19) sobre irrenunciabilidad de la potestad de legislar y naturaleza no legislativa de actos administrativos autorizados por ley —contratos leyes hasta entonces— (Leyes 5701 y 5702 de 5 de mayo de 1975); 76 que incluye el título de la educación y la cultura (Ley 5703 de 6 de junio de 1975); 9, que adicionó al Tribunal Supremo de Elecciones en el elenco de los poderes públicos (Ley 5704 de 5 de junio de 1975); 85, sobre financiamiento de la educación superior (Ley 6052 de 15 de junio de 1977); 162, sobre nombramiento del presidente de la Corte Suprema de Justicia (Ley 6769 de 2 de junio de 1982); 124, sobre creación de comisiones con potestad legislativa plena (Ley 7347 de 17 de julio de 1993); 50, que incluyó el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Ley 7412 de 3 de junio de 1994); 16 y 17, sobre perpetuidad de la nacionalidad costarricense (Ley 7514 de 6 de junio de 1995); 139 inciso 5), sobre viajes del presidente de la República fuera del país (Ley 7674 de 17 de junio de 1997); 78 sobre financiamiento de la educación (Ley 7676 de 23 de julio de 1997); todo esto, además de la propia reforma de los artículos 10, 48, 105 y 128 (Ley 7128 de 18 de agosto de 1989), que incorporó a la Carta la nueva Jurisdicción Constitucional personificada en esta Sala; y, desde luego, de la que aquí se impugna al 132 inciso 1°, sobre no reelección del Presidente y Vicepresidentes (Ley # 4349 del 11 de julio de 1969). De hecho, algunas de las dichas se dictaminaron en plazos tan largos como 87 días, las de los artículos 157 y 49; 117 días, la de los artículos 7 y demás,

incluso la del 188 y 196; la del 162, 173 días; o la del 16 y 11, 247 días... y las cuatro últimas incluso después de la sentencia N°6674-93 en que la Sala destacó, por primera vez, la importancia del trámite de comisión.

XV — Ciertamente que correspondió a este Tribunal, en sentencia N° 6674-93 de las 10:15 hrs. del 17 de diciembre de 1993, y a nadie más antes de él — cosa importante, porque impidió a la Asamblea contrastar oportunamente su interpretación y su práctica con un intérprete autorizado de la Constitución — , calificar el vicio al que se refieren los accionantes, ocasión en que, al responder una consulta legislativa preceptiva, consideró que el vicio tenía efectos invalidantes, en el sentido específico de cancelar el procedimiento de reforma y causar el archivo del expediente; criterio que reiteró en la No. 4453-99 de 9:45 hrs. del 11 de junio de 1999, pero limitándose a transcribirlo, sin cuestionárselo ni darle especial importancia, dado que en este caso lo que consideró invalidante del procedimiento fue, principalmente, la introducción en Plenario de modificaciones que no tenían nada que ver con el proyecto de reforma constitucional original. Cabe señalar, pues, que ambos precedentes se dieron en sendas consultas legislativas, en las cuales la Sala puede y suele ser más rigurosa con las irregularidades de procedimiento, fácilmente reparables y en las que aun no se ha perfeccionado la voluntad constitucional de la Asamblea, pero no se han reproducido nunca en materia de control a posteriori de constitucionalidad, que es, por su naturaleza más traumático y demás grave consecuencias. En todo caso, entre ambas opiniones consultivas, la propia Sala se desentendió del criterio mantenido en ellas; por ejemplo, en sus resoluciones No. 1394-94 de 16 de marzo de 1994, No 1314-95 de 8 de marzo de 1995, No. 2933-95 de 7 de junio de 1995, y No. 1941-95 de 18 de abril de 1995. En estos casos, constreñida la Sala al examen del procedimiento de diversas reformas parciales en virtud de las correspondientes consultas facultativas, declaró no haber hallado vicios de procedimiento que pudieran tener efectos invalidantes. Además este es el primer caso en que la Sala, en ejercicio de su competencia de control a posteriori, se pronuncia a este respecto”

No existen motivos que permitan a la Sala cambiar los criterios externados en el fallo de cita y declarar que los plazos establecidos para las reformas constitucionales, propiamente, el rebasar el plazo concedido a la Comisión dictaminadora, provoque un efecto anulatorio de la reforma, mucho menos una vez ejercido el Poder Reformador de la Asamblea Legislativa. Bajo estos criterios, la acción debe declararse sin lugar. ***El Magistrado Vargas Benavides salva el voto y declara con lugar la acción. De igual forma declara con lugar la acción con sus consecuencias del Magistrado Sosto López y la Magistrada Salazar Cambronero”***

4. El Porcentaje de Votación del Artículo 195 Inciso 4 de la Constitución Política

[Sala Constitucional]^x

Voto de mayoría

...b- Algunas precisiones de consideración. Analizado el iter que se siguió hasta la aprobación en primer debate del proyecto que aquí interesa, no constata este Tribunal que se haya incurrido en infracción alguna de relevancia constitucional. La consulta preceptiva fue remitida por la Presidencia de la Asamblea Legislativa, sin señalar objeción alguna respecto al procedimiento, y los argumentos de la Defensoría de los habitantes hacen alusión únicamente a aspectos de fondo. No obstante este Tribunal, durante la revisión exhaustiva que realizó del procedimiento legislativo en consulta, consideró pertinente referirse al apartado a-, inciso e) anterior, que hace alusión a la objeción señalada en el informe de Servicios Técnicos (a folio 592 del expediente legislativo), sobre una supuesta transferencia de competencias internas a organismos internacionales y la consecuente obligación de aprobar el tratado por mayoría calificada, lo cual considera esta Sala resulta improcedente. Del propio texto del Tratado se desprende que las autoridades internacionales de depósito (AID) de conformidad con los artículos 3 y 9 del convenio, cumplen una función instrumental y secundaria de coadyuvancia en el trámite de patentamiento de microorganismos, que no reviste carácter decisorio, ni sustitutivo de las autoridades internas encargadas del registro de la propiedad intelectual, únicamente se limitan, a aceptar el depósito de microorganismos de todos los tipos o de algunos entre ellos, examinar su viabilidad y conservarlos, de conformidad con un reglamento al efecto que garantice la organización y seguridad de lo depositado (ver artículo 6 del Convenio). Lo anterior, en forma alguna puede ser considerado como un traslado de competencias, ya que incluso es voluntario el depósito de las muestras y el procedimiento de patentización le corresponde a cada ordenamiento interno de los Estados suscribientes de este Convenio Internacional, según lo considere pertinente. En razón de lo expuesto, tampoco requiere el Convenio, ni su reglamento -único objeto de estudio sometido a aprobación ante esta Asamblea-, de una votación por mayoría calificada en el plenario. En todo caso, ello tampoco sería un vicio esencial producido en este procedimiento, pues de conformidad con lo dispuesto por este Tribunal en la sentencia No. 2002-7016, la votación calificada a que se refiere el inciso 4) del artículo 195 constitucional ha de ser aquella que sigue al segundo debate del proyecto, no al primero, en virtud de lo cual, tampoco se podría decir que se trate de un vicio, que en este proyecto de aprobación del Convenio Internacional de Budapest y su respectivo reglamento, invalide constitucionalmente su tramitación...

5. Reforma Parcial Constitucional por Referendum

[Sala Constitucional]^{xi}

Voto de mayoría

III. El instituto del referéndum fue introducido en nuestro medio por medio de reforma operada en los artículos 102, 105, 124, 129 y 195 de la Constitución Política, que disponen, en cuanto interesa:

“Artículo 102. El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones: (...) 9) Organizar, dirigir, fiscalizar, escutar 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.”

“Artículo 105. La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. (...) 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.”

“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.”

“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.”

“Artículo 195. La Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones: (...)

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.”

Como se observa con facilidad, la Constitución no establece ninguna exigencia en particular en lo relativo a la votación mínima que se requiere para que un proyecto sea aprobado por medio del referéndum. Sencillamente se limita a disponer que, para todo lo no dispuesto expresamente en ella, dicho instituto “será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa”. En consecuencia, no puede establecerse que dicha ley especial resulte omisa -al punto de quebrantar la Constitución- por no disponer ésta nada sobre el particular. De toda suerte, ante el silencio de ésta o de cualquier otra disposición al respecto, está absolutamente claro -porque así se desprende del principio democrático explicitado desde el artículo 1 del Texto Fundamental- que la votación mínima requerida para aprobar una iniciativa necesariamente debe ser la mayoritaria, de donde lo inconstitucional más bien sería que se estableciese una cifra inferior a esa.

6. Realización de Debates en la Asamblea Legislativa en Ocasión de la Reforma Parcial de la Constitución Política

[Sala Constitucional]^{xii}
Voto de mayoría

Sobre la legitimación del accionante: La acción es admisible, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pero no porque, como pretende el accionante, se trate de la defensa de intereses que atañen a la colectividad en su conjunto, sino porque, por la naturaleza del asunto, no existe lesión individual y directa; de manera que puede esta Sala conocer sobre el fondo de la acción, en la forma que se expone de seguido.

De lo dispuesto por esta Sala en la sentencia número 678-91 no se deriva la inconstitucionalidad de la reforma a la Constitución aprobada por la Ley 7128, en virtud de no haberse aprobado en primer debate de la segunda legislatura, por una mayoría menor a los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea, como supone el accionante, por las razones siguientes:

a) Ni las disposiciones constitucionales del artículo 195 inciso 4°, ni el 124 párrafo 1° al que aquél se remite, obligan a que en cada uno de los tres debates de cada proyecto de ley o de reforma de la Carta en primera legislatura se produzca una votación, ya que sólo se refieren a su aprobación por la Asamblea Legislativa, la cual de esta manera, podría ser una sola; menos aún lo hace el inciso 7° del 195, el cual únicamente requiere en segunda legislatura tres debates y la aprobación por votación calificada de la Asamblea, sin remisión a norma alguna;

b) Empero, fue la propia Asamblea, al emitir su Reglamento, de conformidad con el artículo 121 inciso 22) de la Constitución -Reglamento que tiene, por definición, el valor y los efectos de una "ley constitucional" y que constituye también un parámetro de constitucionalidad-, quien ordenó una votación, como cierre del primer debate y, en ciertos casos, del segundo, en el trámite de todo proyecto de Ley y, por ende, también de uno de reforma de la misma Constitución, (artículos 45, 46, 56, 57, 59, 60, 61 y 72 Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa);

c) Esta exigencia reglamentaria de votación, una vez establecida, podría válidamente ser interpretada como una mera formalidad de cierre del debate y paso al siguiente, en cuyo caso bastaba con una simple votación de mayoría, como lo había venido haciendo la Asamblea, mediante una práctica consolidada, desde la decisión no impugnada del Presidente en sesión del 29 de octubre de 1962; pero también podría serlo como un requisito fundamental, tendiente a fortalecer la rigidez de la Constitución y, por ende, la mayor dificultad para enmendarla, tal cual ha sido finalmente declarado por la Sala, en el ejercicio de su competencia preventiva vinculante respecto del trámite de la reforma constitucional, en la consulta legislativa que fue resuelta por sentencia N°678-91, de las 14:16 horas del 27 de marzo de mil novecientos noventa y uno.

ch) De tal manera que las reformas constitucionales adoptadas con anterioridad a la resolución N°678-91 de esta Sala, no devienen en inválidas por el solo hecho de haber sido votadas por la mayoría calificada de dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa únicamente en el tercer debate de cada legislatura, al estar apoyadas en una práctica no necesariamente inconstitucional;

d) No obstante, a partir de la interpretación dada ahora por la Sala Constitucional como la más correcta de conformidad con las exigencias

constitucionales -al emanar del órgano llamado por la misma Constitución a interpretarla y aplicarla, y a cuyos precedentes y jurisprudencia se reconoce además un valor vinculante erga omnes, por su naturaleza y por la norma expresa del artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional-, la referida práctica constitucional debe entenderse superada por dicha interpretación, de manera que, después de ella, tanto las reformas constitucionales como, en general las leyes para cuya aprobación sea necesaria una mayoría calificada, deben contar con ésta en todos los debates que, por virtud de la Constitución o del Reglamento, hayan de concluir mediante votación.-

Finalmente, hay, sin embargo, una razón aún más fundamental que las anteriores, por la cual procede rechazar por el fondo la acción. Se trata de una verdadera imposibilidad jurídica para que esta Sala anule la Ley 7128 -en la cual se dispone su creación y competencias constitucionales-, pues puede afirmarse que hay por lo menos una norma que no podría ser declarada inconstitucional, que es precisamente la que crea la Sala Constitucional y le atribuye la potestad de declarar la inconstitucionalidad, pues si la violación a la Constitución Política implica una nulidad absoluta, de origen, en el momento en que la Sala la anulara, sería evidentemente nula la sentencia misma en que lo declarase, pues no tendría competencia para declarar esa nulidad, constituyéndose así un círculo vicioso jurídicamente insuperable, en vista de que corresponde únicamente a ésta declarar la inconstitucionalidad, conforme lo dispone la propia Constitución, de manera tal que ningún otro órgano podría hacerlo sin violar a su vez la Carta Magna.

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

-
- ⁱ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. **Constitución Política de la República de Costa Rica** del siete de noviembre de 1949. Vigente desde: 08/11/1949. Versión de la norma 16 de 16 del 25/06/2013. Publicada en: Colección de leyes y decretos: Año: 1949. Semestre 2 Tomo 2. Página: 724.
- ⁱⁱ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. (2004). **El Derecho de la Constitución. Tomo I**. Editorial Juricentro. San José, Costa Rica. P 231.
- ⁱⁱⁱ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. (2004). **El Derecho de la Constitución. Tomo I**. op cit. supra nota ii. Pp 232-234.
- ^{iv} CHINCHILLA CALDERÓN, Rosaura. (2007). **El Derecho de la Constitución Como Fuente del Ordenamiento Jurídico**. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. San José, Costa Rica. Pp 32-38.
- ^v CHINCHILLA CALDERÓN, Rosaura. (2007). **El Derecho de la Constitución Como Fuente del Ordenamiento Jurídico**. op cit. supra nota iv. Pp 38-49.
- ^{vi} HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. (2008). **Constitución Política de la República de Costa Rica: Actualizada, Comentada, Anotada y con Citas de Jurisprudencia**. Editorial Juricentro. San José, Costa Rica. Pp 492-497.
- ^{vii} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 7263 de las catorce horas con cuarenta y siete minutos del veintitrés de mayo de dos mil seis. Expediente: 05-007116-0007-CO.
- ^{viii} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 1654 de las quince horas con ocho minutos del nueve de febrero de dos mil once. Expediente: 09-018320-0007-CO.
- ^{ix} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 10728 de las diecisiete horas con cincuenta y cuatro minutos del veintiséis de junio de dos mil ocho. Expediente: 02-009031-0007-CO.
- ^x SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 3154 de las catorce horas con treinta minutos del cinco de marzo de dos mil ocho. Expediente: 08-002442-0007-CO.
- ^{xi} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 15349 de las quince horas con trece minutos del veintitrés de octubre de dos mil siete. Expediente: 07-012031-0007-CO.
- ^{xii} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 1 de las catorce horas del siete de enero de mil novecientos noventa y dos. Expediente: 91-000803-0007-CO.