

El camino de la Ley de Iniciativa popular

1. Proyecto deberá presentarse en período de sesiones ordinarias.
2. Apoyado por cinco por ciento (5%), como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (aprox. 150 mil firmas)
3. Presentar el correspondiente proyecto de ley, con las respectivas hojas, en las que se ha recolectado el porcentaje antedicho. La Asamblea ordenará publicarlo en La Gaceta.
4. Una vez presentada la iniciativa ante la Asamblea, esta, en un plazo máximo de ocho días, deberá remitirla al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).
5. El TSE dispondrá de un plazo de treinta días naturales para verificar la legitimidad de las firmas.
6. Revisadas las firmas y verificado el porcentaje requerido, el TSE trasladará el proyecto a la Asamblea Legislativa.
7. Los proyectos de iniciativa popular deberán ser votados en la Asamblea Legislativa, en un plazo máximo de dos años, salvo si se refieren a reformas constitucionales, en cuyo caso seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de la Constitución Política.
8. El cómputo del plazo se iniciará a partir de la fecha en que la Secretaría del Directorio Legislativo reciba el proyecto, y se suspenderá durante los recesos legislativos y las sesiones extraordinarias, si no es convocado por el Poder Ejecutivo.

ARTÍCULO 195.- La Asamblea Legislativa podrá reformar .. con ... arreglo a las siguientes disposiciones:

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

[La AL puede introducir modificaciones al texto de la reforma, siempre y cuando sean conexas con el texto base, véase la Nota 1]

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.*

[La comisión no puede introducir cambios al texto, pero sí puede proponer un texto sustitutivo si considerara que requiere algún tipo de enmienda. El Plenario sí puede enmendar el texto. Véase la Nota 2]

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;*

[La mayoría de 2/3 se refiere a la aprobación de la reforma constitucional en la segunda votación de la primera legislatura. Véase la Nota 3]

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;*

[Dependiendo de cuándo lo reciba puede significar un retraso de hasta un año]

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.*

9. Si la iniciativa no ha sido dictaminada, se tendrá por dispensada de todos los trámites. Las mismas reglas serán aplicables al trámite en segundo debate y al conocimiento de los informes de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad.

10. La Defensoría de los Habitantes ofrecerá a la ciudadanía asesoramiento técnico gratuito para la redacción de los proyectos, así como en los procedimientos por seguir.

Nota 1

La figura de la iniciativa popular lo que otorga es el derecho a la ciudadanía de ejercer la iniciativa "para formar las leyes o reformar parcialmente la Constitución Política" (art. 1 LIP); pero el "proyecto deberá tramitarse por los procedimientos legislativos ordinarios" (art. 5 LIP).

Ese trámite ordinario permite introducir enmiendas a la proposición, dentro de los cánones que establece el procedimiento de las reformas constitucionales, regulado en el artículo 195 de la Carta Fundamental, respetándose la **conexidad** con el texto inicial.

Así lo señaló la Sala Constitucional en el voto No 4848-954, refiriéndose al trámite dispuesto en ese artículo 195:

IV.- EL PROCEDIMIENTO EN EL CASO CONCRETO.-

El procedimiento para la tramitación de las reformas a la Constitución Política, como ha quedado dicho, se regula en sus artículos 195, cuando se trata de reformas parciales y 196 para reformas generales. La primera norma define con detalle los pasos que se han de seguir en el caso de la reforma, norma que a todas luces es conveniente, puesto que se trata de regular la más sensible materia en la vida institucional del país, como lo es la adaptación de la Constitución Política a las necesidades de la sociedad, manteniendo en lo fundamental su propia ideología democrática, que por representar la de todos los costarricenses, es y debe ser la ideología del consenso. En lo que atañe a las reformas parciales, éstas se tramitan ante el órgano legislativo ordinario y mediante un procedimiento agravado, especial, respecto al seguido para la aprobación de otras leyes, que en términos muy generales comprende la iniciativa restringida a los diputados y al período ordinario de sesiones, la voluntad expresa de la Asamblea Legislativa de admitir el asunto a discusión, el dictamen de la Comisión Especial y su aprobación como requisito sine qua non para iniciar el debate, la introducción del proyecto en la corriente legislativa ordinaria, la mayoría calificada para la adopción de la reforma, el envío al Poder Ejecutivo para estudio y pronunciamiento, y la doble aprobación separada en el tiempo. A juicio de la Sala, en la tramitación del proyecto de reforma consultado, se han infringido esos trámites esenciales a que se ha venido haciendo alusión, en razón de que :

a).- el proyecto conocido en plenario y votado en primer debate, no fue objeto de admisión para su discusión en la corriente legislativa como lo exige el inciso

3) del artículo 195 constitucional. **Si bien, como tesis de principio, el procedimiento seguido para introducir modificaciones al proyecto en plenario, por vía de mociones propuestas por los Diputados no riñe con ese requisito formal, la validez de lo actuado queda condicionada a que lo aprobado resulte ser esencialmente el mismo proyecto, tanto desde el punto de vista de su contenido ideológico, como del jurídico.** Es decir, que lo aprobado sea el resultado del ejercicio legislativo, en los términos como lo ha expresado la Sala en su Sentencia No. 1438-95 de las quince horas treinta minutos del quince de marzo de mil novecientos noventa y cinco, al expresar en el considerando tercero lo siguiente : "111.- EL PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA.- ... Ahora bien : la Sala debe examinar si esa innovación configura un caso de infracción de lo que se dispone en el artículo 195 acerca de la reforma parcial de la Constitución. Para avanzar en esta cuestión, hay que repetir que la Constitución es la norma fundadora del orden jurídico, y la primera en la jerarquía normativa; que la propia Constitución garantiza la integridad de este principio, por ejemplo, al disponer (como lo hace en su artículo 10) el control de constitucionalidad de las normas por medio de la Sala Constitucional, o -para el caso- al procurar ella misma mecanismos para sus cambios futuros, valga decir, al regular los procedimientos para su propia reforma.

Desde esta perspectiva, es innegable que el procedimiento para la reforma parcial diseñado en el artículo 195 es una garantía de la supremacía de la Constitución y un límite a la potestad legislativa, que no puede ser traspasado o eludido por la Asamblea sin transgredir la Constitución y que, por el contrario, ha de ser escrupulosamente respetado. El rigor de ese procedimiento está remarcado expresamente desde el principio del artículo 195 que comienza diciendo : "Artículo 195.- La Asamblea Legislativa, podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones ... " Cada una de las disposiciones que siguen a ese encabezamiento describen la unidad del proceso decisorio en que consiste el procedimiento de reforma parcial de la Constitución, procedimiento que parte de la proposición en que se pide la reforma y señala diversos momentos de reflexión, análisis y debate, convocados todos ellos alrededor de esa **proposición que fija ab initio el ámbito material dentro de cuyas fronteras la voluntad legislativa, cualquiera que ésta sea, toma cuerpo.** Sería inútil tanto celo puesto por la Constitución en el diseño de la cláusula de reforma si el objeto o fin perseguido por ésta y la materia de la proposición en un caso dado fuesen alterados durante el procedimiento **de modo tan evidente como para que pudiese decirse sin exagerar que no se trata ya de una proposición de enmienda, sino de dos o más, diversas y carentes entre sí de conexión necesaria o siquiera razonable.**

Los casos en que esto ocurriera constituyen ejemplos de desnaturalización del procedimiento para la reforma y producen inevitablemente una infracción de la Constitución.

Y de la confrontación de los textos (el dictamen y lo aprobado) resulta, en el criterio de este Tribunal Constitucional, que existe una **modificación sustancial** en el contenido de lo aprobado en primer debate y por ello una infracción al procedimiento constitucional.

Por tanto, una proposición de reforma constitucional presentado por la vía de iniciativa popular, puede ser modificada por las y los diputados, siempre y cuando dichas modificaciones sean conexas con el texto base.

Nota 2

La Comisión especial nombrada conforme con el inciso 3) del artículo 195 de la Constitución Política para dictaminar la proposición de reforma constitucional no puede introducirle cambios al texto; ya que ello es competencia exclusiva del Plenario. Si esa Comisión considera que el texto requiere algún tipo de enmienda, así lo hará saber en la parte considerativa del dictamen, y adjuntará las mociones respectivas, incluso un texto sustitutivo, para que sea el Plenario quien tome la decisión de su aprobación.

Así lo manifestó nuestro Departamento en el oficio DST-91 0-2002 del 19 de setiembre de ese año, que dice:

" ... la Comisión Especial de Reforma parcial a la Constitución Política no puede recibir mociones para variar el proyecto sobre el cual debe dictaminarse. Por tanto, debe limitarse a recomendar o no el texto. Si uno o varios miembros de la Comisión difieren del proyecto en el (sic) algún aspecto, puede rendir un dictamen en el que exprese su inconformidad en la exposición de motivos y anunciando la moción correspondiente, que pueden acompañar a su informe para ser conocida en el primer debate. No pueden incorporarse mociones a la parte dispositiva del proyecto, el cual es inalterable en Comisión. "

Nota 3

La votación calificada de las 2/3 partes del total de miembros de la Asamblea Legislativa que establece el inciso 4) del artículo 195 de la Constitución Política, se refiere a la aprobación de la reforma constitucional en la segunda votación de la primera legislatura.

En tanto, la votación requerida para la admisión está dispuesta en el artículo 184.2 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL), que indica que: "El proyecto será leído

por tres veces con intervalo de seis días, para resolver si se admite o no a discusión, para lo cual se requiere la simple mayoría de los diputados presentes".

Nota 4

Las Notas 1, 2 y 3 transcriben la respuesta dada a una consulta de Poder Ciudadano ¡ya! a la Oficina de Iniciativa Popular de la AL, y provienen del oficio AL-DEST-CJU-119-2015 de Servicios Técnicos de la AL.