

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

TRAYECTORIA POLÍTICA DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL EN  
COSTA RICA: ANÁLISIS PARA LA DÉCADA DE 2000 AL 2010

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del  
Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas  
para optar al grado y título de Maestría Académica en Ciencias Políticas.

JOSE MARIO ACHOY SÁNCHEZ

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio Brenes, Costa Rica

2023

Esta Tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Académica en Ciencias Políticas

---

Dra. Flor Jiménez Segura  
**Decana**  
**Sistema de Estudios de Posgrado**

---

Dr. Felipe Alpizar Rodríguez  
**Profesor Guía**

---

Dra. Juany Guzmán León  
**Lectora**

---

M.Sc. Nancy Hernández López  
**Lector o Lectora**

---

Dra. Tania Rodríguez Echavarría  
**Directora**  
**Programa de Posgrado en Ciencias Políticas**

---

José Mario Achoy Sánchez  
**Sustentante**

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Portada</b>	i
Hoja de aprobación	ii
Tabla de contenidos	iii
Resumen	v
Abstract	v
Lista de gráficos	vi
Lista de tablas	vi
Lista de ilustraciones	vii
<b>Capítulo I. Planteamiento de la investigación</b>	<b>1</b>
<b>A. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>B. Problema de investigación</b>	<b>4</b>
<b>C. Pregunta de investigación</b>	<b>4</b>
<b>D. Objetivos</b>	<b>5</b>
<b>E. Hipótesis</b>	<b>5</b>
<b>F. Justificación académica</b>	<b>5</b>
<b>G. Marco teórico</b>	<b>11</b>
<b>H. Estado del arte</b>	<b>19</b>
<b>I. Diseño Constitucional Costarricense</b>	<b>23</b>
<b>i. Síntesis metodológica</b>	<b>25</b>
<b>ii. Selección de las unidades de análisis</b>	<b>29</b>
<b>iii. Construcción conceptual</b>	<b>35</b>
<b>Capítulo II. Caracterización constitucional y socio política del periodo 2000-2010</b>	<b>42</b>
<b>A. Procesos políticos con vinculación e incidencia en las decisiones constitucionales durante el periodo 2000-2010</b>	<b>42</b>
<b>B. Perspectivas generales sobre el reformismo constitucional en el sistema político costarricense</b>	<b>53</b>
<b>Capítulo III. Las reformas parciales a la Constitución Política aprobadas en el periodo 2000 al 2010</b>	<b>61</b>

<b>A.</b> Reforma del artículo 11 de la Constitución Política: fortalecimiento del control público estatal_____	62
<b>B.</b> Reforma del artículo 150 de la Constitución Política: la responsabilidad del ejercicio público_____	67
<b>C.</b> La reforma constitucional del régimen municipal_____	72
<b>D.</b> Reformas constitucionales para potenciar la participación ciudadana_____	72
i. Inclusión del referéndum en el sistema político de Costa Rica_____	81
ii. El sistema de gobierno participativo_____	86
iii. El cambio constitucional trasciende al cambio en el sistema de partidos_____	88
<b>E.</b> Un punto irresoluto: sistema de elección de magistraturas_____	90
<b>F.</b> La constitucionalización del solidarismo_____	98
<b>Capítulo IV.</b> Trayectoria política del cambio constitucional desde la jurisprudencia____	103
<b>A.</b> El Combo del ICE_____	103
<b>B.</b> La reelección presidencial_____	105
<b>C.</b> La paz en el sistema político_____	115
<b>D.</b> El rumbo constitucional del TLC con Estados Unidos_____	119
<b>Capítulo V.</b> Hallazgos y resultados sobre la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica durante el periodo de 2000 a 2010_____	121
<b>A.</b> Trayectoria política del cambio constitucional normativo_____	128
i. La integración partidaria de la Asamblea Legislativa_____	131
ii. El objeto de las reformas (la selección constitucional)_____	138
iii. El origen y el contexto de la iniciativa del cambio constitucional normativo_____	140
<b>B.</b> Trayectoria política del cambio constitucional por la vía jurisprudencial____	141
i. El cambio constitucional jurisprudencial en Costa Rica_____	141
<b>Capítulo VI.</b> Conclusiones y agenda de investigación a futuro_____	142
<b>A.</b> Más allá de lo jurídico: la fuente material del cambio_____	133

<b>B.</b> El estudio del cambio y la variación constitucional debe efectuarse desde el análisis de trayectoria como estrategia de investigación_____	144
<b>C.</b> Los enfoques metodológicos para el estudio del cambio constitucional deben ser constructivistas y realistas_____	146
<b>D.</b> El periodo bajo estudio es un momento constitucional en los términos de Ackerman_____	148
<b>E.</b> La trayectoria política del cambio constitucional en Costa_____	150
<b>F.</b> El cambio constitucional representa un medio y no un fin_____	152
<b>Bibliografía</b> _____	156

## **Resumen**

Desde 1949, año de entrada en vigencia de la actual Constitución Política en Costa Rica, el país ha atestiguado variaciones sobre diversos componentes del sistema político, así como una evolución de la comunidad social que le integra. Con el pasar de los años, algunos de esos cambios han tenido cabida en el seno de una reforma parcial al texto constitucional, mientras que otros se han canalizado por vías distintas al ejercicio del poder constituyente derivado. Bajo esa premisa, la presente investigación se dedica al estudio de la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica, durante el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2010. Lo anterior, tomando como punto de partida a la variación constitucional en perspectiva normativa y jurisprudencial, como medio a través del cual se canalizan demandas socio políticas y se producen cambios en la realidad institucional, social y política del país. La tesis se apoya en postulados teóricos y epistemológicos del realismo constitucional y del enfoque constructivista, para explicar que la trayectoria seguida por el bloque costarricense de constitucionalidad, durante el periodo bajo estudio, mantuvo una estrecha relación con la transformación social e institucional del sistema político.

## **Abstract**

Since 1949, the year the current Political Constitution came into force in Costa Rica, the country has witnessed variations on various components of the political system, as well as an evolution of the social community that integrates it. Over the years, some of these changes have had a place within a partial reform of the constitutional text, while others have taken a path through other institutional ways, different to constitutional amendment. This research points the study of the political trajectory of constitutional change in Costa Rica, during the period between the year 2000 and the year 2010; taking as a starting point the constitutional variation in normative and jurisprudential perspective, as a means through which socio-political demands are channeled and changes are produced in the institutional, social and political reality of the country. The thesis is based on theoretical and epistemological postulates of constitutional realism and the constructivist approach, to explain that the trajectory followed by the Costa Rican bloc of constitutionality, during the period under study, maintained a close relation to the social and institutional transformation of the political system.

### Lista de gráficos

<b>N.º</b>	<b>Descripción</b>	<b>Página</b>
N.º 1	Número efectivo de partidos a nivel Presidencial (NEPre), candidaturas legislativas (NEPles) y representación parlamentaria (NEPesc) de 1986 a 2018. Costa Rica.	46
N.º 2	Índice de Gini para el periodo entre el año 2000 y 2010. Costa Rica.	47
N.º 3	Porcentaje del déficit fiscal en relación con el Producto Interno Bruto para el periodo correspondiente entre el año 2000 y 2010.	50
N.º 4	Expedientes legislativos de reformas parciales a la Constitución Política presentados y aprobados de 1960 a 2020.	55
N.º 5	Duración en años entre presentación de proyectos de reforma constitucional, con respecto a su finalización por aprobación o archivo durante el periodo entre 1960 y 2020.	56
N.º 6	Cantidad de proyectos de reforma constitucional presentados, archivados, aprobados y en trámite, según periodo de presentación entre 1960 a 2020.	58
N.º 7	Duración en días de la tramitación en la Asamblea Legislativa entre la presentación y la promulgación de proyectos de reforma parcial a la Constitución Política.	129
N.º 8	Número efectivo de partidos en el sistema político de Costa Rica para el periodo de 1986 a 2018.	135

### Lista de tablas

<b>N.º</b>	<b>Descripción</b>	<b>Página</b>
N.º 1	Síntesis metodológica del trabajo según objetivos, categorías, variables y herramientas de investigación.	28
N.º 2	Reformas parciales a la Constitución Política aprobadas por la Asamblea Legislativa entre 2000 y 2010.	32
N.º 3	Sentencias constitucionales con incidencia en la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica durante el periodo 2000 a 2010. Sala Constitucional	34

N.º 4	Inversión extranjera directa (IED), por sector productivo de destino para el periodo comprendido entre el año 2000 y 2010; según millones de dólares. Costa Rica.	49
N.º 5	Comparativo textual de reforma introducida a la Constitución Política mediante proyecto n.º 13338. Costa Rica.	63
N.º 6	Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8004. Costa Rica.	67
N.º 7	Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8105. Costa Rica.	72
N.º 8	Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8106. Costa Rica.	76
N.º 9	Comparativo procedimental sobre la aprobación de las leyes n.º 8105 y 8106. Costa Rica.	80
N.º 10	Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8281. Costa Rica.	81
N.º 11	Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8364. Costa Rica.	86
N.º 12	Comparativo procedimental de las leyes n.º 8364 y 8381. Costa Rica.	88
N.º 13	Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8364. Costa Rica.	91
N.º 14	Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8952. Costa Rica.	101
N.º 15	Distribución de las votaciones en Sala Constitucional por Magistratura sobre las sentencias n.º 07818 – 2000 y n.º 2771-2003	112

#### **Lista de ilustraciones**

<b>N.º</b>	<b>Descripción</b>	<b>Página</b>
N.º 1	Delimitación teórica de la investigación	18
N.º 2	Acciones colectivas registradas por año, 1992-2015. Costa Rica	51



**Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.**

Yo, Jose Mario Achoy Sanchez, con cédula de identidad 304990047, en mi condición de autor del TFG titulado Trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica: análisis para la década de 2000 al 2010

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI  NO

\*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: \_\_\_\_\_ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

**INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:**

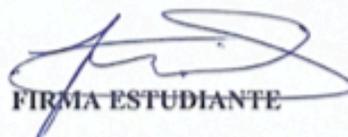
Nombre Completo: Jose Mario Achoy Sanchez

Número de Carné: B50038 Número de cédula: 304990047

Correo Electrónico: jose.achoy@ucr.ac.cr

Fecha: 15/2/23 Número de teléfono: 83161040

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Dr. Felipe Alpizar Rodriguez

  
FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

## Capítulo I. Planteamiento de la investigación.

### A. Introducción

La comprensión de los procesos constitucionales se encuentra en una estrecha codependencia en relación con los fenómenos y los procesos que acontecen en la esfera social de la comunidad política. En esencia, las Constituciones son el reflejo normativo de voluntades que han alcanzado grados de consensos necesarios para ajustar sus modos de vida y convivencia; no obstante, el carácter evolutivo de los seres sociales y de estas mismas comunidades, también van de la mano con su eventual ajuste en las reglas normativas que, constitucionalmente, han sido previstas y que tienen asidero en relaciones que son particularmente políticas. Para ahondar en este tipo de análisis y estudios científicos, los cuales buscan descifrar las relaciones entre realidades socio políticas y la normatividad constitucional, este proyecto propone un periodo que será objeto de investigación: la primera década del Siglo XXI; lapso que se corresponde con una proposición teóricamente construida y conocida por Bruce Ackerman (1999) como *momento constitucional* (p.76), así como por evidenciar la suma de acontecimientos sociales y políticos que histórica y científicamente han sido posicionados como puntos de inflexión para la comunidad política costarricense.

Esta investigación desarrolla la aplicación de estrategias metodológicas basadas en el enfoque constructivista: el conocimiento no solo será observado y recopilado, sino que también será desarrollado y construido con base en el proceso intelectual del análisis científico. Para ello, se propone la utilización de herramientas y técnicas metodológicas cualitativas vinculadas al análisis cualitativo de información y de estrategias que sacan provecho de insumos documentales, literatura científica y, en menor medida, datos cuantitativos, con el fin de ejecutar un proyecto de la manera más precisa posible en concordancia con el objetivo planteado para la investigación, para extraer la información relacionada con los procesos de reforma parcial a la Constitución en Costa Rica. Esta investigación se encuentra segmentada en tres sectores específicos. En primer lugar, el texto desarrolla un amplio espectro teórico y metodológico en cuanto al diseño de la propia investigación; lo anterior, a fin de sentar con solidez las bases fundamentales, desde la teoría y la metodología, que sirven para enmarcar el ámbito de estudio con sus respectivos enfoques epistémicos y cada una de las unidades de análisis.

Concretamente, este apartado busca orientar a la persona lectora en cuanto a la demarcación, los límites y los alcances de la investigación; particularmente, en razón de los fundamentos doctrinarios del realismo jurídico como perspectiva teórica para justificar la selección de los casos bajo estudio, así como del constructivismo como enfoque metodológico para respaldar la ruta metodológica.

En un segundo sector, la investigación desarrolla amplia, profunda y detalladamente cada una de las respectivas unidades de análisis, reflejadas como reformas parciales a la Constitución y sentencias específicas en las cuales se resolvió sobre algún objeto de trascendencia constitucional con impacto en el sistema político. Es decir, en un segundo momento se desdoblan las unidades de análisis con el fin de extraer la mayor cantidad y calidad de información posible sobre el contenido de esos procesos de reforma constitucional. Esta sección permite a la persona lectora obtener una mirada en concreto; es decir, pormenorizada, sobre los detalles procedimentales de cada una de esas reformas constitucionales y, además, sobre el contenido por el fondo de lo que ellas representaron para el sistema político costarricense.

La investigación concluye en un tercer apartado, a través del cual se conjugan los principales hallazgos obtenidos, con la información contextual y coyuntural del periodo bajo estudio, así como con las conclusiones más relevantes en cuanto al planteamiento académico formulado. Específicamente, acá se podrá observar al proceso de cambio constitucional en perspectiva; es decir, con un espectro de análisis más amplio que permite poner en modo panorámico a toda la trayectoria del cambio constitucional acontecida durante los años que fueron objeto de análisis. En su conjugación, cada uno de los tres apartados antes indicados, pretenden llevar a cabo un esfuerzo académico por aportar al estado del conocimiento sobre el desarrollo constitucional; particularmente, en cuanto a la evolución del sistema político en su eje transversal como lo es el contrato social y, con énfasis, en el hecho de que la investigación se enmarca dentro de un periodo que proyecta perspectivas contemporáneas y trascendentales sobre la historia reciente de este sistema político.

Conocer los momentos constitucionales del entramado político, es una herramienta a través de la cual las sociedades políticas pueden descifrar cláusulas y vías para atender los desafíos actuales en democracias contemporáneas. En ese sentido,

esta investigación busca contribuir a esa misiva, con el debido aporte y la rigurosidad científica que reviste a los estudios de política constitucional.

### **B. Problema de investigación.**

Específicamente en el campo de los procesos de reforma parcial a la Constitución, establecidos para estos efectos como un ciclo de cambio y ajustes parciales aplicados a la Carta Política, conceptualizada desde la teoría como el contrato social, las discusiones se han basado en determinar si, a la luz de las tendencias reformistas de cambio parcial constitucional, la relación de causalidad se circunscribe a variaciones en los acuerdos de la fuente material de este cuerpo normativo (realidad política y social) o solamente a desfases evolutivos y temporales de las fuentes formales (instituciones políticas en sentido formal).

Sea cual sea el origen, la problematización coincide en el carácter mutable de la Constitución; sin embargo, la contraposición de ideas y postulados se basa en atribuirle esas transformaciones a un cambio en el consenso de valores, ideas y principios de la sociedad política como sustento intangible de la Constitución o, desde otra perspectiva, a una discontinuidad en las construcciones sociales erguidas desde tal cuerpo normativo.

El diseño de instituciones, la construcción de un patrimonio inteligible de lo constitucional y el entramado que sostiene o amarra a la sociedad política, es una discusión que recae, precisamente, por los procesos y fenómenos reformistas. ¿Se cambia la Constitución porque ha variado el entramado de la comunidad y la cultura política? ¿Obedece el ajuste constitucional a un mero trámite de variación en el plano de lo formalmente institucional? ¿Cuáles son los nexos de causalidad entre la evolución y dinámicas de la comunidad socio política, frente a la normatividad constitucional?

Son interrogantes que se explican desde la fuente o motivación del cuerpo Constitucional; sin embargo, tal y como se ha expuesto, las tendencias teóricas difieren en resolver esta conjetura desde una orientación del realismo político o desde un punto de vista más positivista. De ahí la necesidad de poner especial atención en el caso bajo estudio, pues la propuesta del modelo para el análisis de reformas constitucionales, tiene el potencial de mostrar hallazgos sobre la relación entre la realidad política y el cuerpo normativo constitucional y brindar lecturas concretas sobre la historia de la comunidad

política costarricense. Puntualmente, la investigación problematiza, a partir del reconocimiento del cambio constitucional, las vías a través de las cuales este se ha encausó en el sistema político costarricense durante el periodo bajo estudio.

### **C. Preguntas de investigación:**

¿Cuáles fueron y bajo qué condiciones se produjeron las variaciones constitucionales en el sistema político en Costa Rica durante la primera década del siglo XXI?

### **D. Objetivos.**

#### **Objetivo general:**

Establecer las variaciones constitucionales normativas y jurisprudenciales, así como las condiciones políticas que permitieron su aprobación en el periodo de 2000 al 2010, con el fin de identificar la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica durante este periodo de estudio.

#### **Objetivos específicos:**

- 1.- Identificar los proyectos de reforma parcial a la Constitución Política presentados en el periodo de 2000 a 2010 con el fin de realizar una secuencia del trámite legislativo que siguió cada uno de los proyectos satisfactoriamente aprobados por la Asamblea Legislativa.
- 2.- Examinar el componente del contexto temporal y espacial para cada una de las reformas constitucionales aprobadas durante la el periodo bajo estudio, su entorno en el entramado social y político, así como los alcances posteriores materializados con esa variación en el ordenamiento jurídico y el sistema político.
- 3.- Caracterizar la incidencia de la jurisprudencia constitucional en el proceso de variación y cambio constitucional durante el periodo bajo estudio, a partir de sentencias en las cuales se resolvió sobre un objeto de trascendencia constitucional para el sistema político.
- 4.- Sintetizar las principales características del proceso de variación constitucional por la vía normativa y jurisprudencial en el sistema político costarricense para el periodo bajo estudio.

### **E. Hipótesis**

Se parte de la presunción del cuerpo normativo de la Constitución Política como un texto esencialmente popular: es el pueblo quien da sustento y contenido a las dinámicas políticas de su contenido. No obstante, al existir procesos de cambio y variación en la cultura y en la comunidad política, también es probable que la propia Constitución responda o refleje un proceso de reforma debido a ese carácter evolutivo en la sociedad política. Se plantea que las condiciones políticas favorables para la aprobación de reformas constitucionales obedecieron a ajustes sociales en la garantía de derechos, actualización de instituciones y a la canalización de demandas específicas por parte de autores políticos determinados de cara al surgimiento de procesos sobrevinientes en la comunidad política.

Tales cambios obedecen, a su vez, a una trayectoria política que inicia con el desfase de la norma con respecto a la realidad social y culminan con la consolidación de cambios textuales en el cuerpo de la Constitución que reflejan con más precisión las motivaciones y actitudes de la comunidad política regulada. Además, se presupone la transición al multipartidismo y la complejidad del procedimiento legislativo para este tipo de cambios constitucionales en su dimensión normativa, fungen como motivo para que las demandas socio políticas encuentren canales de oxigenación más ágiles y eficaces, como lo puede ser la justicia constitucional, aunque ello no conduzca necesariamente a establecer que el cuerpo de la Constitución Política es inflexible o que impida la variación constitucional por la vía ordinaria de la reforma parcial al texto normativo. De la mano con esa idea, otra dimensión de la hipótesis abarca el hecho de que el cambio constitucional también encuentra asidero en reconocer a la justicia constitucional como un medio a través del cual se produce cambio constitucional en el sistema político costarricense.

#### **F. Justificación académica**

La teoría sobre los procesos de cambio constitucional es uniforme en un sentido: admite sin restricciones que la Carta Política es evolutiva y cambiante, según las posibilidades jurídicas de modificación que se le hayan implantado en cuanto a los mecanismos formales y literales; empero, también es divergente en todos los sentidos relacionados con la fuente y la motivación socio política de tales cambios.

Los abordajes teóricos vinculados a este objeto de estudio, se han basado en determinar si, a la luz de las tendencias reformistas de cambio parcial constitucional, la relación de causalidad se circunscribe a variaciones en los acuerdos sociales y políticos de la fuente material de este cuerpo normativo (realidad o condiciones del contexto) o, solamente, a desfases evolutivos y temporales de las fuentes formales (instituciones políticas en sentido formal). La contraposición de ideas y postulados se basa en atribuirle esas transformaciones a un cambio en el consenso de valores, ideas y principios de la sociedad política, como base y sustento intangible de la Constitución o, desde otra perspectiva, a una discontinuidad de las instituciones públicas erguidas desde tal cuerpo normativo.

El diseño de instituciones, la construcción de un patrimonio inteligible de lo constitucional y el entramado que sostiene o amarra a la sociedad política, es una discusión pertinente, precisamente, por los procesos y fenómenos reformistas puestos en el contexto del carácter evolutivo para sociedades contemporáneas. ¿Se reforma la Constitución porque los individuos han cambiado sus ideas? O bien, ¿obedece el ajuste constitucional a un mero trámite de variación en el plano de lo institucional?

Con motivo de lo expuesto, no solo se reconoce el carácter esencialmente político y socialmente evolutivo de las constituciones; sino, además, la confluencia de interacciones que este cuerpo normativo (en sentido formal y material), canaliza en su rol de sistema. Hasta ahora, los estudios politológicos y jurídicos (Ackerman, 1999; Negretto, 2015; Gargarella, 2014) vinculados al cambio constitucional, son coincidentes en cuanto al reconocimiento de que la Constitución, como ser viviente, requiere de una constante variación. Lo que se ha tratado de orientar desde distintas perspectivas de análisis, es justamente la relación de causalidad que sostiene al cambio constitucional y, en particular, el vínculo de tal proceso en relación con el entramado institucional del Estado y de la sociedad.

En líneas atrás se formularon un par de interrogantes respecto a cuáles han sido los motivos que, a partir de las discusiones politológicas y jurídicas, se han explorado para atender a la justificación del cambio constitucional. No obstante, antes de encaminar cualquier respuesta teórica y pragmática, se sostiene que la precisión metódica más

acertada es la confluencia disciplinar como un vehículo para encontrar, desde el plano científico, orientaciones que brinden respuesta a esas interrogantes.

De hecho, para algunos autores la profundización y el estudio a detalle sobre los tópicos vinculados a las dinámicas entre Constitución y comunidad política, tiene el potencial de expandir las fronteras de información, método y teoría, si se realiza desde un plano de análisis que no se restringe únicamente a la Ciencia Política, como lo podría ser la Sociología, el Derecho, la Historia, entre otros. Ello quiere decir que no solo es necesario generar un terreno fértil para que la confluencia disciplinar permita la orientación de los hallazgos científicos; sino, además, que a mayor aprovechamiento pueda darse respecto de esa confluencia, mayor será el potencial para trascender las fronteras de conocimiento que al respecto se han levantado sobre el tema. En relación con ello, expone Montoro Ballesteros (1984) lo siguiente:

Del mismo modo que existe una congruencia entre cada orden constitucional concreto y las ideologías que lo inspiran, también se da, en un plano diferente, una congruencia entre los sistemas de fuentes formales de cada ordenamiento jurídico concreto y el orden constitucional al que pertenecen, por un lado, y las ideologías que lo informan, por otro, de tal modo que cualquier sistema jurídico (órganos y procedimientos de creación del Derecho, sistema normativo), es siempre, en gran medida, el resultado de factores políticos, ideológicos. (p.73)

Bajo ese entendido, el contexto de cada reforma parcial a la Constitución Política se posiciona, entonces, como el elemento central desde el que se extrae el componente primordial del objeto de estudio para efectos de esta investigación. Empero, la óptica y la perspectiva de análisis de tal objeto de estudio requiere, como elemento necesario, la confluencia disciplinar y de contenido entre el Derecho y las Ciencias Políticas; no solo en cuanto al método, sino, particularmente, en relación con sus elementos sustanciales de fondo.

Por otra parte, en línea con los estudios de variación y cambio constitucional que ha posicionado académicos con D. Negretto y R. Gargarella en América Latina, no

precisamente se busca o se pretende el estudio de las reformas parciales a la Constitución como resultado; sino, la profundización acerca de todos los elementos contextuales que sirven para descifrar cómo se gestó cada una de ellas: la trayectoria política que se requirió para materializar esa aprobación, de manera que se puedan observar y estudiar cada una de ellas como proceso en medio de una sociedad política, incorporando dimensiones de análisis que permitan visualizar en forma transversal al sistema político en cuanto a sus actores, instituciones y cultura. En tal sentido, incluso resultaría posible que ese proceso de análisis se acerque a la Constitución como el proceso político de la comunidad social, enfocado desde el institucionalismo contextual o una orientación como la sugerida por Schmidt (2010), donde se establece que *“el institucionalismo sugiere que su acercamiento no sea sobre la comunicación de las ideas o el texto, sino también sobre el contexto institucional en el que tales ideas son comunicadas y materializadas como un proceso”* (p.89)

En adición a lo expuesto, el contexto institucional y político que se consolida en forma paralela a cada cambio constitucional, puede verse también como una señal sobre los ajustes de las estructuras, las sociedades y las realidades políticas que motivaron tal ajuste a la norma; ello quiere decir que las relaciones de causalidad existentes entre el contexto y el resultado de las reformas, es un reflejo en sí mismo que merece ser considerado como objeto de estudio para descifrar la realidad constitucional de una comunidad política determinada. Eso supone que el cambio constitucional en sí mismo, también refleja paralelamente señales de cambio y variación en otros componentes del sistema político.

En La República (1999), existe una concepción platónica de Constitución que supone la idea de que los sujetos nunca tendrán una “Constitución buena”, sino que ella en realidad será siempre una utopía; en contraposición, los individuos vivirán eternamente en el esfuerzo laborioso de generar pautas de gobierno que, a criterio de Platón, representan la materialización continua de una “Constitución mala” intentando acercarse en la mayor medida posible a esa aspiración utópica del perfeccionamiento del gobierno y de la política.

Esa connotación negativa no necesariamente implicará en modo alguno la ausencia de gobierno; sino, que la “Constitución buena” será siempre el ideal por el que

la evolución humana y las formas de gobierno mantendrán una pugna constante de mejoramiento político. En términos contemporáneos, González Casanova (1965) ha desarrollado una idea medianamente similar en cuanto a la problematización de pensar el cambio constitucional y su vínculo socio político con el entorno:

Desde el punto de vista teórico, una constitución ideal sería aquel orden normativo conformador del proceso político según el cual todos los desarrollos futuros de la comunidad, tanto de orden político como social, económico y cultural, pudiesen ser previstos de manera que no fuese necesario un cambio. Cada constitución integra tan sólo el statu quo existente al momento de su nacimiento, y no puede prever el futuro; en el mejor de los casos, cuando esté inteligentemente redactada, puede intentar tener en cuenta desde el principio, necesidades futuras por medio de apartados y válvulas cuidadosamente colocadas. Hay que resignarse con el compromiso inherente a cualquier constitución. La constitución es un organismo vivo, siempre en movimiento como la vida misma, y está sometido a la dinámica de la realidad que jamás puede ser captada a través de fórmulas fijas. Una constitución no es jamás idéntica consigo misma, y está sometida constantemente al *panta rhei heraclitiano* de todo lo viviente (p.90).

Con base en lo anterior, es preciso afirmar que el cambio constitucional no solo está dado o condicionado por los procesos positivistas y formalistas que establece la Carta Política para su variación textual; sino, también, por una serie de factores multicausales que se encuentran en las esferas de lo político y lo social, que no necesariamente se vinculan con la normatividad pura y positiva de la Constitución establece para habilitar esa modificación de la literalidad.

Tanto la fuente material de una reforma como la mutación constitucional, pertenecen a un proceso secuencial que, en su conjunto con los aspectos formales del proceso de reforma, consolidan el cambio constitucional. Detrás de un ajuste textual a la Constitución Política, hay un proceso socio político que le fundamenta y que ha fungido

como punto partida para reflejar que la comunidad regulada ha variado; en términos platónicos: el intento humano de aspirar a una “mejor” Constitución, entendida a ese estado constitucional como un momento socio político cuya evolución le representa el paso aspiracional a una mejor sociedad política.

En adición a ello, para analizar estas dinámicas se toma conciencia disciplinar acerca de la importancia de reconocer que existen elementos intangibles, valores, percepciones y dinámicas políticas que una norma legal está imposibilitada de captar, si no es por un análisis epistémico y realista del bagaje político que se consolida en un resultado jurídico. Ello supone que, difícilmente, un enfoque positivista del constitucionalismo como fenómeno politológico y jurídico podría atender a las necesidades científicas de la investigación. Por ese motivo, en cuanto al reforzamiento de los antecedentes que justifican la arista teórica del estudio, se tiene que el realismo jurídico y el constructivismo social son claves para comprender y analizar este objeto de estudio.

En ese entendido, la teoría clásica sobre el pensamiento de la corriente realista en Ackerman (1999) afirma que hay un nexo de causalidad entre la literalidad del texto constitucional y la realidad evolutiva de la sociedad política, como vehículo para que los elementos anteriores se mantengan en un continuo ciclo de vigencia, transformación y conexión. Este fenómeno, propio de la cultura política, corresponde en términos teóricos al realismo *como postura epistémica*, enfocado desde las perspectivas constitucionales del sistema:

Antes de las reglas, estuvieron los hechos; en el principio, no se trataba del texto o las palabras, sino del acontecimiento. Detrás de las decisiones, se encuentran los jueces. Tras las reglas, descansan los efectos: más allá de las decisiones se encuentra la gente a la que tocan de manera directa o indirecta esas decisiones. (Llewellyn, 1961. 1222)

Esa es la forma en la que Llewellyn expone la relación de la norma en sentido amplio y su correspondiente dependencia sobre los apéndices fácticos que le anteceden: el realismo jurídico aplicado a la Constitución, no solo se enfoca en los aspectos propios

de la norma, sino también en el papel preponderante que la comunidad y las dinámicas políticas se ejercen sobre su vitalidad y oxigenación, a partir de los mecanismos accionados por la ciudadanía.

Debe tomarse en consideración que lo analizado anteriormente no agota los debates teóricos del tema sobre la reforma parcial a la Constitución y las variaciones de la realidad política: tanto el tema del poder constituyente como los asuntos derivados de las dinámicas de actores políticos y las redes de poder, son aspectos que también requieren la explicación epistémica correspondiente, de manera que el objeto de estudio está predeterminado por una variedad y diversidad de aristas en conjunto con lo expuesto anteriormente.

En síntesis, la pertinencia del estudio académico sobre la variación y el cambio constitucional representa una oportunidad para potenciar los alcances que hasta ahora ha desarrollado el conocimiento científico sobre el tema; además, significa el aprovechamiento multidisciplinar de acercarse a un objeto de estudio con el fin de incorporar perspectivas de análisis diversas y precisadas al tópico en particular. Regionalmente, los estudios de este tipo desarrollados por autores latinoamericanos también han permitido a las sociedades políticas descifrar muchas de las trayectorias políticas de su evolución en el sistema político y en relación con cada uno de sus componentes.

## **G. Marco teórico**

El punto de partida de esta investigación subyace en el enfoque del estructural-funcionalismo y de la Teoría General de Sistemas como fundamentos epistemológicos para explicar las aproximaciones que se desarrollarán en relación con el objeto de estudio. Concretamente, interesa la utilización de estos basamentos teóricos para explicar a la Constitución como sistema y como ente regulador del mismo; para ello, se saca provecho de los postulados de D. Easton (1969) en cuanto a la corriente de análisis enfocada desde el estructural funcionalismo para comprender que la Constitución Política es en sí misma un sistema social y que la raíz del análisis politológico implica el reconocimiento de que, desde el estructuralismo, existen antecedentes históricos,

contexto, dimensiones sociales y métodos que deben ser estimados en el proceso de estudio bajo este enfoque de análisis.

Por su parte, se resalta del enfoque sistémico la noción de funcionamiento del sistema con sus partes interdependientes que se relacionan e interactúan entre sí; además, en cuanto a la permeabilidad de su membrana como sistema y de su contacto e interacción con la manera en la que el entorno total influye sobre los variables de funcionamiento. Tal como lo exponen Losada y Casas (2010) con base en Easton (1969):

El sistema político posee enorme semejanza con un ser viviente, en cuanto, al interior de uno y otro, diversas estructuras están desempeñando variadas y complementarias funciones. Pero simultáneamente el sistema político, al igual que el ser vivo, se encuentra en constante interacción con su entorno, tanto en cuanto que de él obtiene los recursos necesarios para funcionar adecuadamente, como en cuanto que uno y otro están afectando su entorno. Por otro lado, el sistema político, al igual que el ser vivo, maneja en su interior un equilibrio “homeostático”, es decir, conserva un equilibrio que, lejos de ser estático, se encuentra en constante cambio, bien para adaptarse a las modificaciones en su entorno, bien para atender las nuevas exigencias que surgen en su propio interior (1969, p. 233)

Ahora bien, en los mismos términos referidos por los autores de cita, uno de los aspectos diferenciadores en cuanto al enfoque del funcionalismo estructuralista, consiste en que, bajo la distinción del enfoque sistémico, este sí trabaja la noción de cambio, pues se reconoce que el sistema no se extingue, sino que se transforma y que existen espacios temporales de tensiones sociales, políticas e institucionales para dar lugar al proceso de transformación. Ese es, precisamente, el interés epistémico de haber seleccionado como una de las aristas teóricas este enfoque, pues el objeto de estudio tiene como esencia principal la característica de reforma, cambio y variación que acontece en la dimensión del estado constitucional del sistema político.

Conforme a las bases de Easton (1969) que caracterizan a este enfoque, si hay una tensión dentro del sistema político y la estructura orgánico-jerárquica no logra

satisfacer una capacidad de respuesta eficaz y efectiva, entonces el sistema entra en un proceso de cambio, denominado como desarrollo político; en tal sentido, la perspectiva teórica del enfoque también sostiene especificaciones particulares en cuanto a ese proceso determinado de cambio y evolución, ya que indica que puede caracterizarse por ser una variación radical o progresivamente reformista en cuanto a la estructura del sistema político. Asimismo, se establece que cuando se aborda el cambio de manera radical, es cuando toma todos los elementos que tienen que ver con el estructuralismo: se trata de una noción de cambio revolucionario y bajo esta noción se aceptan todas las premisas con cambio en todas las estructuras del sistema.

En paralelo, este enfoque teórico arguye al cambio reformista como uno de carácter gradual: pone énfasis en el trabajo secuenciado y progresivo respecto de cada uno de los componentes del sistema, de forma que la comunidad política atestigua la variación en primera instancia de alguno de ellos y con posterioridad se visualiza el efecto de reforma en otros de los componentes: los cambios se desean uno detrás del otro y el proceso es paulatino. Como adición a este enfoque teórico para el análisis politológico, la investigación toma los postulados de Niklas Luhmann en cuanto a la Teoría General de Sistemas:

El sistema social se divide en subsistemas: el sistema político, el sistema económico, el sistema científico, el sistema religioso, el sistema artístico, el sistema mediático, el sistema educativo y el sistema familiar al que añade posteriormente el sistema jurídico. Efectivamente, durante un largo periodo, el derecho solo es concebido como una estructura del sistema político y solamente aparece como un sistema específico a partir de la década de los años 1980. La aparición de los subsistemas se corresponde con la necesidad de la sociedad de alcanzar un nivel superior de complejidad: «se puede describir una sociedad como funcionalmente diferenciada a partir del momento en el cual forma sus principales subsistemas en la perspectiva de problemas específicos que deberán ser resueltos en el marco de cada sistema funcional». Es la razón por la cual, para Luhmann, la diferenciación funcional es el principal criterio para distinguir las sociedades modernas

de las sociedades que las preceden. (Luhmann citado en Urteaga, 2010, p. 307)

Bajo esta tesis, lo que se propone es entender a la Constitución Política de un sistema democrático, justo como la analogía de una membrana a través de la cual es posible estabilizar las condiciones que, de algún modo, irrumpen o perturban el balance en el funcionamiento de cada comunidad socio política.

La idea central supondría que, si el sistema político tiene diversos componentes y cada uno de ellos funciona de manera coordinada, ante el escenario de una dislocación determinada, el régimen constitucional democrático encuentra una oportunidad y una necesidad de estabilización, por medio de las puertas que al efecto haya establecido la propia Constitución Política para su variación, actualización y reforma con el fin de adoptar la evolución requerida por el sistema y la comunidad política para alcanzar esa estabilización.

Es también importante mencionar que las constituciones cumplen un doble rol dentro de esta dinámica de las estructuras orgánicas: por una parte, se representan como el propio sistema político, ya que son ellas mismas la alusión significativa de un ser vivo en cuanto al contenido y en cuanto al componente sustancial que existe dentro de cada una de ellas; y, a la vez, también asumen el rol de estabilización democrática, sea porque evolucionan en su literalidad y en la estructura del estado constitucional de las cosas, o porque cuentan con mecanismos específicos que sirven para canalizar la transferencia de demandas (inputs) y políticas (outputs), cuya manutención y seguimiento son particularmente importantes en la vida social democrática, encontrando así un modo para retroalimentar la legitimidad de ese régimen específico.

Así, la Constitución Política es tanto el sistema como la responsable reguladora de ese sistema; y esto no es para menos: si se analiza a profundidad y se visualiza con claridad el carácter sociológico que reviste a las constituciones, es posible comprender que, aunque la ciudadanía “de a pie” tal vez no sepa a ciencia cierta qué dice su Constitución, lo cierto es que muchas de las garantías, de los valores, de las motivaciones y de las actitudes que componen a la estructura axiológica de esa población, encuentran arraigo en el texto normativo de mayor jerarquía en los sistemas

democráticos. Las personas no necesariamente requieren conocerla en su literalidad, para comprender que es ahí donde están las bases regladas de la coexistencia social.

En cuanto al tema específico de la variación de estas membranas reguladoras, Negretto (2015) sostiene que las Constituciones y su evolución obedecen en mayor medida a un ajuste de las instituciones políticas y en algún menor grado a una variación en la realidad de la sociedad política. La construcción de esta tendencia teórica se conduce hacia la perspectiva de la Constitución como reguladora de instituciones políticas; sin embargo, el propio autor reconoce que, a partir de los procesos de reforma y cambio normativo, se desprende en menor medida un reflejo de cambio social que pueda vincularse a fenómenos de variación en el comportamiento político (reformas en ejercicio del poder constituyente derivado). Eso sí, no desconoce que sancionar una nueva Carta Magna, es un símbolo significativo de activación del poder constituyente originario en su esencia popular más pura y, consecuentemente, la realidad social de esculpir cambios en el sistema político.

Añadiendo a este posicionamiento teórico un punto sobre realismo crítico, García Barzelatto (1984) construyó un basamento que vincula a la Constitución en relación a un espectro de principios sociales donde se encuentran esencias inteligibles, normas consensuales, límites axiológicos intrínsecos e ideas fundamentales de los individuos, homologables de manera conceptual a los fines mismos de la sociedad. Todo lo anterior, sin dejar a un lado el carácter institucional de la norma; *“podemos asegurar que los contenidos y fines del constitucionalismo clásico se han mantenido en gran medida, mientras que las instituciones, a través de las cuales se logran esos fines, han evolucionado ostensiblemente”* (Barzelatto, 1984, p.269).

Otra de las orientaciones teóricas que se enfilan con estas ideas, en la que señala en su Teoría de la Constitución, Karl Loewestein (1961), donde estipula que este cuerpo socio político se concreta en ciertas convicciones *“comúnmente compartidas y en ciertas formas de conducta reconocidas que vienen a coincidir con la ‘politeia’ propia de un pueblo. Pero estas convicciones y conductas deben responder concretamente al ‘telos’ espiritual de la Constitución”* (p.87). De tal forma, argumenta que los procesos de variación constitucional no responden a otra cosa más que a evoluciones en las estructuras axiológicas y a los valores socio políticos que las informan dentro de una

comunidad determinada; cuando el pueblo cambia su Constitución, en menor o mayor grado, es porque el pueblo en sí mismo ha cambiado.

Además, Roberto Gargarella (1999) en su obra sobre *Las teorías de la Justicia después de Rawls*, efectúa un abordaje de síntesis o de mayor acercamiento de la Constitución a la realidad política y social, con respecto al consenso de principios y valores al que hace referencia John Rawls en su obra sobre Teoría de la Justicia de 1971.

Ese disenso consiste en la idea de que no basta con homologar el cuerpo normativo a reglas con rangos difusos que pueden ser conceptualizadas en términos de *ideas* o *valores* (primeros principios), sino que el estudio y el análisis requieren contemplar los contextos sociales de tales principios y las dinámicas e interaccionales que les acontecen, de forma que ellas también sean parte del cambio constitucional progresivamente.

Añade también el autor que cuando se abordan los aspectos del constitucionalismo moderno en relación con las bases teóricas del constitucionalismo clásico, puntualmente en lo relacionado con la constitucionalización de las ideas, los valores y las estructuras axiológicas en general como sustento material del cambio en el contrato socio político, su estudio se trata de algo no suficientemente profundo y amplio: no alcanza a principios sustantivos, ni se basa en ciertas ideas acerca de la sociedad y las personas, ni implica haber alcanzado una concepción pública compartida; sino, procedimientos democráticos, orientados a moderar los enfrentamientos políticos dentro de la sociedad; y garantiza ciertos derechos y libertades políticas muy básicas (Gargarella, 1997).

Esto supondría, bajo la argumentación del autor, que la precisión teórica determina el estudio del cambio constitucional con un énfasis en los sistemas políticos regidos bajo órdenes democráticos. No debe entenderse, necesariamente, como un parámetro teórico de exclusión; sino, como un ajuste de precisión en cuanto al abordaje científico de la variación constitucional.

Adicionalmente, bajo la dimensión democrática que se ha referido en las líneas anteriores, otros estudios contemporáneos sobre política del cambio constitucional han teorizado (Tushnet y Ginsburg, 2018) sobre la in(estabilidad) de los sistemas políticos democráticos, tomando como punto de partida o de referencia, a la Constitución. Para

estos autores, en la actualidad esos cuerpos normativos están afrontando diversas realidades en cada uno de sus sistemas políticos, las cuales empujan hacia un aparente entredicho debido a la volatilidad con la que acontecen las circunstancias y los fenómenos políticos contemporáneos, en relación con la fijeza y poca flexibilidad que fue determinada en las reglas textuales de la Constitución.

Esta concepción teórica supone, entonces, que los regímenes democráticos en orden constitucional, están afrontando la problemática de sociedades y comunidades políticas convulsamente evolutivas, bajo reglas constitucionales con menor grado de capacidad en su variación y de adaptación a esas realidades; la postura teórica de Tushnet y Ginsburg (2018), aproxima como posicionamiento que esa es una consideración significativa en cuanto al debilitamiento de la democracia contemporánea. Además, su posición sostiene que se está produciendo una dislocación entre la política del constitucionalismo normativo (en sentido literal) y las realidades sociales del constitucionalismo en la praxis del sistema político.

En otro orden de ideas sobre los sistemas democráticos de orden constitucional contemporáneo, estudios politológicos realizados por Elkins (2011) sobre la vida constitucional de las comunidades socio políticas, obtienen en sus resultados, por ejemplo, que el clímax o el punto más álgido del movimiento constitucionalista y su consolidación se encuentra en el periodo comprendido entre el 2003 y el 2011; desde entonces, la situación política de las constituciones democráticas ha sufrido un declive significativo y abrupto en términos de remozamiento y en razón de las volatilidades contemporáneas que caracterizan con mayor frecuencia algunos procesos de polarización en las actitudes, motivaciones y preferencias de las comunidades políticas.<sup>1</sup>

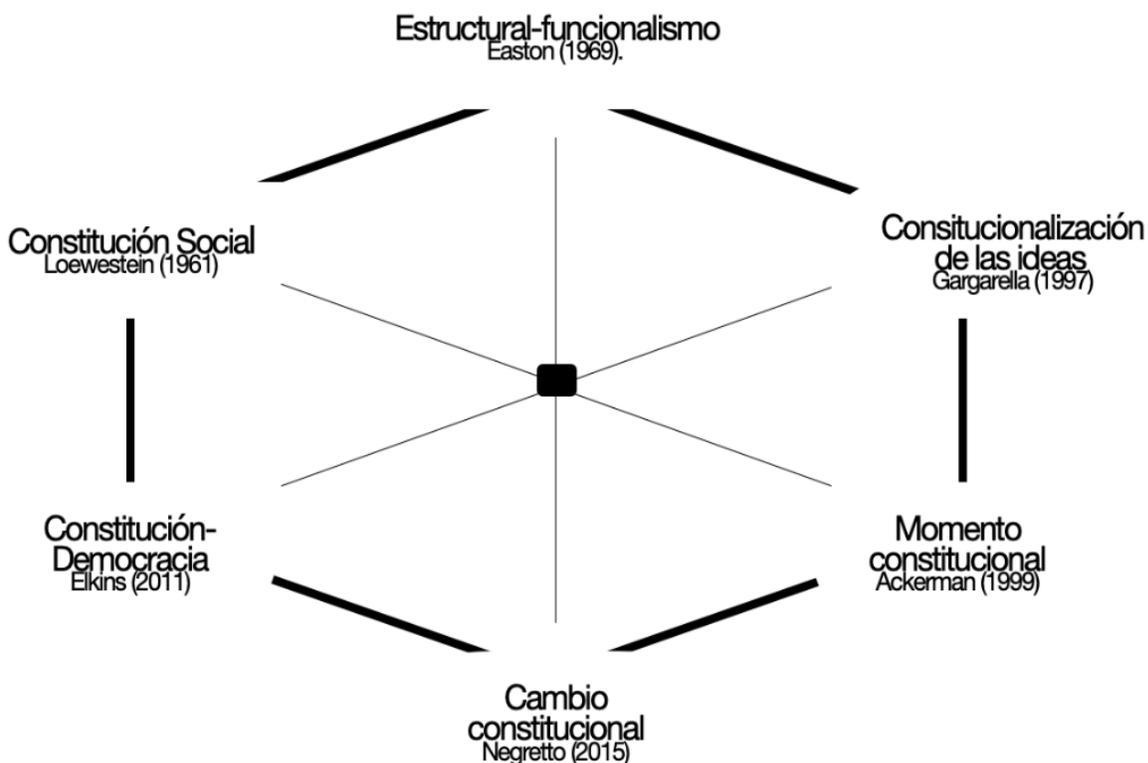
A manera de síntesis, el debate teórico que hasta ahora se ha expuesto se sustenta en determinar cuál es la fuente material o la motivación política que funge como respaldo a los procesos de reforma constitucional; en concreto, ¿cuáles son las condiciones socio políticas que dan lugar a los procesos de reforma constitucional? Es

---

<sup>1</sup> Se aclara que la obra de Elkins corresponde a una publicación hecha en el año 2011; en ese sentido, ciertamente América Latina y otras latitudes han tenido movimientos y ajustes constitucionales en la última década que podrían incidir en las conclusiones o en los hallazgos teóricos del autor.

así como, a continuación, se delimitan las fronteras teóricas en las que se desenvuelve esta investigación:

**Figura n.º 1.** Delimitación teórica de la investigación.



<sup>i</sup> Elaboración propia a partir del marco teórico referencial del TFG (2022).

Los autores expuestos estiman que ello puede diferir desde el punto de vista del papel que tengan las instituciones o la comunidad política en este proceso, así como de los procesos políticos contemporáneos que se enfrentan a cuerpos constitucionales que fueron diseñados en épocas divergentes con ideas eventualmente disímiles.

Ese debate tiene, en su mayoría, un mismo punto de partida: la relación socio política de las Constituciones y sus vínculos materiales con los sistemas políticos que las integran. En consecuencia, la tesis tiene una delimitación teórica hexagonal desde la cual se abordan las unidades de análisis, contemplando en cada una de esas aristas el encuadre epistemológico, doctrinario o la corriente de pensamiento que caracteriza y engloba el procedo de investigación llevado a cabo en este aporte académico.

## H. Estado del arte

Debido al reciente movimiento de variación constitucional en Chile, en donde hace así cinco años la comunidad política de ese país se encuentra inmersa en diversos procesos de trascendencia constitucional, la literatura vinculada a los procesos de cambio en los sistemas políticos democráticos con un orden constitucional, se ha visto influenciada de un refrescamiento a nivel del hemisferio occidental; particularmente en las autorías sudamericanas que desde hace un tiempo habían producido hallazgos científicos de interés para las Ciencias Políticas y el Derecho en cuanto a este tema en particular.

En ese sentido, el aporte más significativo hasta ahora es el expuesto por Daniel Negretto (2017) en su obra *“La política del cambio constitucional en América Latina”*; en la cual se aborda una perspectiva teórico-analítica sobre los procesos exógenos a las modificaciones constitucionales de la región y, a la vez, sobre los internos que también cada país ha llevado a cabo para ajustar la Constitución a la dinámica socio política predominante. Además, este autor expone sobre los factores determinantes en la variación constitucional y los patrones de diseño que se han empleado para que, a partir de los procesos y fenómenos derivados en la esfera de lo político, tales intenciones se materialicen en la estructuración de la norma fundamental.

Otros estudios latinoamericanos, plantean relaciones de paradigma entre rigidez constitucional y realidad política: la democracia se sostiene en proporción al menor grado de reforma procedimental que se le pueda aplicar a una constitución. En tal sentido, se expone lo siguiente:

(...) el procedimiento (rígido) de reforma no es más que un instrumento al servicio de una determinada concepción de la democracia constitucional, que consiste en la idea de que hay valores, principios y reglas que deben estar sustraídos a la voluntad de las mayorías políticas ordinarias, precisamente para garantizar la conservación de la democracia misma. Y ese es, creo, el más cabal sentido de la rigidez (Aragón, 2015, pp.314-315).

La esencia de este planteamiento de investigación, es efectuar un acercamiento a la relación *política y Constitución*, de forma que se pueda vislumbrar la existencia o ausencia de vínculos entre ambos elementos y la incidencia de uno sobre el otro. Sobre este extremo, se ha planteado que, de esta forma, entramos en el terreno de la tensión entre la Constitución normativa y la Constitución sociológica pues la supremacía absoluta de la Constitución coexiste con que se vea afectada por mutaciones debidas a las modificaciones de la realidad social (Veladez, 2019).

Por su parte, la conexión entre sociedad y Constitución Política es tan significativamente imprescindible que un desfase importante entre una y otra ha generado conflictos colectivos en las épocas jurídicas contemporáneas: es posible que exista una situación como la expuesta por Ramírez Gallegos (1999) en su texto *Explorando un agujero negro*, sobre el caso sucedido en Ecuador, donde se produjo una dislocación del sistema político en virtud de que el componente institucional (instituciones públicas, actores políticos, ordenamiento jurídico) perdió vigencia social con respecto al colectivo para el que servían y por ello “(...) *las prácticas que conducen al desgobierno proporcionan a los agentes particulares la solución adecuada para los problemas y objetivos realmente existentes*” (p.432).

El desgobierno o la desobediencia a las reglas positivas, que se podría derivar por un desfase constitucional, genera por defecto la creación *sui generis* de otras normas y dinámicas jurídicas que lo convierten en una forma de reglada y socialmente válida para desacatar el conjunto de reglas formales e institucionalizadas.

Es decir, los autores que han escrito sobre el tema, sostienen que la construcción valorativa de lo que es socialmente consensuado para esta comunidad, no fue precisamente armónica con lo constitucionalmente reglado; de manera que esta comunidad más bien está siendo atraída por una intuición que responde a lo que estiman que debería ser justo y conveniente en la consecución de sus intereses de convivencia, generando a la vez su propia cultura de órdenes jurídicos.

No obstante, también es preciso reconocer que una de las principales influencias continentales ha provenido del constitucionalismo norteamericano; no necesariamente como corriente socio política o jurídica de implementación en los ordenamientos, sino como producción académica y científica para el análisis regional.

En California Law Review (2011), Law y Versteeg refieren acerca de la existencia de un resumen literario que recoge las principales posturas vinculadas al cambio constitucional; en concreto, señalan que, a la luz de una trayectoria del constitucionalismo global, la variación normativa de la Constitución Política puede obedecer a:

- a) Un modo de aprendizaje constitucional: con base en la premisa de que el éxito de la cohesión social suele ser una motivación de réplica por parte de sociedades donde eso requiere mejorarse, se expone que es posible que los países copien las innovaciones y modernizaciones legales y constitucionales respecto de sociedades hacia las cuales aspiran. Añaden los autores que, a mayor esfuerzo de imitación o simulación para asemejarse en el plano social, mayor será la posibilidad de una similitud constitucional.
- b) Un modo de competición constitucional: otro factor que puede fomentar una forma de convergencia constitucional es la mayor competencia mundial por los recursos escasos. La globalización ha aumentado la movilidad del capital financiero y humano, los cuales son cruciales para el crecimiento económico y la productividad. En la lucha resultante para atraer y retener inversiones y mano de obra calificada, los países pueden obtener una ventaja competitiva al ofrecer una infraestructura legal que atraiga a estos públicos objetivo. Los ojos de la inversión bajo una óptica globalizada, en particular, tienden a favorecer a los países que respetan no solo los derechos de propiedad, sino también los derechos humanos básicos y las libertades civiles. En ese sentido, la Constitución del algún modo se convierte en un vehículo para garantizar tales libertades y, en consecuencia, su variación puede ser el resultado de una lógica mercantilista de competición.
- a) Un modo de uniformidad constitucional: los países, al igual que las personas, a menudo se enfrentan a incentivos para adaptar su comportamiento al de los demás. A veces, pueden hacerlo para resolver problemas de coordinación del tipo que enfrentan los conductores al decidir qué lado de la carretera usar. Jack Goldsmith y Eric Posner (2005) han argumentado en este sentido que gran parte del derecho internacional existe con el propósito de *"ayudar a los estados a lograr resultados mutuamente beneficiosos al aclarar qué cuenta como cooperación o coordinación"* (p.87). En tales situaciones, sugieren, el derecho constitucional de

distintas latitudes intenta homologarse con el fin de generar uniformidad hacia una aspiración unívoca del derecho internacional.

- c) Un modo de redes constitucionales: los sistemas constitucionales, como las redes de comunicaciones y los regímenes de derecho corporativo, también se caracterizan por la existencia de efectos de red. Adoptar un marco constitucional que ya se usa ampliamente en otros lugares es tanto acceder como aumentar un cuerpo de jurisprudencia constitucional ya preparada que incorpora una gran cantidad de experiencia colectiva. Para estos autores, los miembros de la misma red constitucional, o parientes constitucionales, forman parte de un entramado armonioso con otros miembros de la red, en comparación con aquellos que no lo son.

La principal investigación que se ha desarrollado en este campo específico, es la tesis titulada: *"Las reformas constitucionales en el diseño del sistema político costarricense: el caso de la consulta preceptiva de constitucionalidad (1989-1997)"*. Si bien el referido trabajo de investigación analizó los procesos de reforma constitucional en Costa Rica, lo cierto es que su objeto de estudio se concentró únicamente en el impacto de la consulta preceptiva de constitucionalidad para el trámite de este tipo de procesos durante el lapso de una década específica.

Es decir, pese a que se trata de un abordaje similar e, inclusive, fue un proyecto de investigación que se desarrolló en el marco de la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, lo cierto es que el objeto de estudio tiene una perspectiva diferenciada en cuanto a método y aspectos de acercamiento. Lejos de ser una investigación sobre la construcción política del diseño constitucional, en realidad versa sobre los efectos de la consulta preceptiva de constitucionalidad en los procesos de reforma a la Carta Magna.

### **I. Diseño constitucional costarricense.**

Ahora bien, en el caso de Costa Rica la actual Constitución Política fue construida a partir de serias discusiones llevadas a cabo en el seno de la Asamblea Constituyente de 1948-1949: este proceso no solo implicó esculpir un modelo constitucional que

reflejara la realidad social y política de la época; sino que, además, tomó en consideración los defectos arrastrados de la Carta Magna de 1871 y las visiones de país que los miembros de este órgano constituyente contemplaban para la Costa Rica de los años venideros. Desde una perspectiva histórica y regional, en cuanto al proceso de diseño constitucional, Andrews (2017) señala:

El objetivo de consistencia en un diseño constitucional es, por supuesto, un ideal normativo impuesto por un observador externo. Para el análisis de política constitucional, la pregunta más importante es por qué quienes participan en la elaboración de constituciones podrían haber seleccionado ciertas instituciones y no otras. Desde esta perspectiva, he argumentado que las tendencias de diseño aparentemente inconsistentes que se observan en América Latina reflejan, por un lado, los distintos problemas de gobernanza que enfrentaron las nuevas democracias en la región y, por el otro, los intereses heterogéneos de los actores que han influido en el cambio constitucional (p.210).

Este aspecto es importante para señalar, además, que los mecanismos contemplados en la Carta Política no fueron el producto de una generación espontánea o el arrastre sin reflexión del desarrollo constitucional vigente para la época; sino que consistieron en un proceso de deliberación y transformación de la realidad política en materialización jurídica. Sobre el valor de este poder constituyente, mencionaba Rodrigo Facio:

Es decir, histórica, o sociológicamente, nos damos fácilmente cuenta de que la primera Constitución Política es el resultado de un hecho sociológico o histórico, pero en todo caso de un hecho. De este primer hecho arranca una situación de derecho, cosa extraordinaria que Kelsen trata de explicar con su hipótesis lógico-jurídica. Claro está que no podemos fundamentarla desde el punto de vista jurídico, debemos echar mano a la hipótesis Kelseniana. Desde el **punto de vista sociológico**

o **histórico**, lo repito, no tenemos la menor dificultad para explicar el fenómeno de la primera constitución política máxime si vivimos en países de cultura occidental: la primera Constitución Política encuentra su fundamento en un hecho de poder social, en la voluntad popular, en la voluntad del Pueblo. Valgan las anteriores palabras para aclarar que la Asamblea Constituyente es, a mi modesto juicio, un organismo de facto, pues no arranca su existencia de ninguna norma anterior, y carece por tanto de validez jurídica, aunque tenga indiscutible validez histórica, política o democrática. Es cierto que afirmar tal cosa nos asusta un poco, o, por lo menos, nos sorprende. (...) Y es que debemos hacer la diferencia entre lo formal, lo lógico, y lo político o lo estimativo (Asamblea Constituyente, 1949, p.76).

Como se refleja de la cita anterior, el poder constituyente de 1949 contextualizó sus funciones de generación normativa en relación con un espectro de dimensiones políticas o ajenas a lo estrictamente jurídico: hay vida más allá de lo que el Derecho mismo estudia y estipula. En ese sentido, no solo resulta convincente la idea de una Constitución Política armonizada y condicionada por su entorno social en términos teóricos; sino, además, que trasciende a la tangibilidad por medio de un ejercicio democrático que se llevó a cabo en el país para la génesis de la denominada Segunda República.

Más allá de lo que aconteció cerca de las décadas de 1940 y 1950, esta investigación también se ocupará de brindar una perspectiva general sobre los puntos de inflexión que marcaron a la comunidad política costarricense durante el periodo que es objeto de estudio, en relación con aquellos procesos que pueden vincularse en forma directa o indirecta a dinámicas socio políticas del entorno constitucional.

En concreto, se propone un breve análisis sobre los principales acontecimientos que, más allá de ser solamente hechos aislados, son puestos como un conjunto de coyunturas críticas que forman parte integral de la década del 2000 en Costa Rica; el fin de este planteamiento cumple 2 objetivos: a) justificar en términos de relevancia científica y social los casos de estudio; b) profundizar en el desarrollo a futuro del TFG,

cada una de las coyunturas que eventualmente forman parte o tienen nexos de causalidad con respecto a los procesos de reforma constitucional que son objeto de estudio; y, c) desarrollar y ampliar el conocimiento científico que desde el espacio académico se puede contribuir en los estudios políticos contemporáneos sobre cambio constitucional.

## **J. Estrategia metodológica**

### **i. Síntesis metodológica**

La investigación parte del enfoque constructivista, con la pretensión levantar hallazgos científicos a lo largo del proceso de investigación, de manera que el desarrollo en sí mismo tiene el potencial de una construcción continua y sucesiva de conocimiento para el campo específico de la dimensión política del cambio constitucional en Costa Rica. En términos de Pérez Rubio (2012), podría entenderse como *“un proceso activo de elaboración, de sentido del sujeto, en interacción con su entorno social; como resultado, el conocimiento no es una copia de la realidad, sino una creación que realiza el ser humano recurriendo a los esquemas que ya posee y que ha incorporado previamente”* (p.13).

Con base en estas consideraciones, se busca que la estrategia metodológica construya el conocimiento a partir de la exploración académica realizada en medio de la indagación y los elementos propios de las unidades de análisis, frente a los postulados teóricos que se les vinculan, así como el entorno y el contexto del sistema político costarricense en el cual se encuentran inmersas. El posicionamiento constructivista es fundamental en el desarrollo metodológico de esta investigación, porque se enlaza epistemológicamente al posicionamiento del realismo jurídico como camino para efectuar esa indagación y como herramienta para una mejor comprensión de las particularidades que atañen a esas unidades de análisis.

En tal sentido, se entiende al constructivismo como la corriente que estudia el papel que las ideas desempeñan en los hechos políticos; concretamente, las ideas y los hechos que se vinculan, en este caso, al cambio constitucional. Se trata de un constructivismo que considera al mundo social como resultado de un proceso dinámico y que, a su vez, que implica creencias, discursos, pensamientos, señales (Parsons,

2010). Estas dimensiones construyen la realidad y la identidad de los individuos, quienes son, al mismo tiempo, partes activas en el proceso.

En una concepción que busca conjugar el constructivismo con la posibilidad de un conocimiento científico León Olivé propone aceptar un pluralismo epistémico. Esto implica conceder que en una disciplina cohabiten diferentes teorías y que éstas definen su mundo de referencia. De este modo es concebible un realismo interno o realismo pragmático, compatible con el constructivismo kuhniano, y ambos como fundamentos de una teoría pluralista en la ciencia (Retamozo, 2012, p. 377).

El caso concreto implementa un enfoque metodológico que requiere de dos perspectivas fundamentales: por una parte, la noción y el reconocimiento del constructivismo como punto de partida para la construcción del conocimiento; y, en segundo lugar, su armonización con la corriente del realismo como fundamento disciplinar para la caracterización de las unidades de análisis desde las cuales se pretende trazar la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica durante el periodo de estudio. En primer lugar, debido a que las reformas constitucionales y los procesos de variación constitucional son vehículos que plasman y canalizan los hechos políticos del sistema; inmersos en una coyuntura determinada y en un contexto social específico.

Con base en esos postulados, la investigación tiene una estrategia metodológica integral y comprensiva, de manera que las técnicas de investigación no se apliquen en forma aislada o correspondan a enfoques distintos, sino que se armonicen bajo el paradigma constructivista para generar congruencia epistemológica a lo largo del proceso.

Para esos efectos, se emplea un enfoque de análisis cualitativo, desarrollado desde las perspectivas metodológica de Mahoney (2016), Pérez-Liñan (2008) y Pilar (2018) con base en Ragin (1987), según el cual aspira a explicar una problematización por medio de la construcción del conocimiento, desde un tratamiento y una ruta de la investigación que comprenda el componente social, político e institucional de las unidades bajo examen (reformas parciales a la Constitución Política). Este enfoque cualitativo de investigación se posiciona en los siguientes términos:

Es propio dilucidar que cuando se trata de enfocarse en el estudio de fenómenos sociales que atañen a la subjetividad e intersubjetividad de los individuos que los construyen y estructuran en el seno de su propio contexto histórico-cultural, es preciso cambiar de enfoque o viraje a la hora de abordar el estudio y adentrarse en su investigación asumiendo uno o más de los modelos de estudio que implica el enfoque cualitativo (Sánchez, 2019, p. 105).

Los expedientes de reformas parciales a la Constitución Política, así como la jurisprudencia constitucional que se examina en la presente investigación, son unidades de análisis esencialmente cualitativas. Ciertamente contienen datos de relevancia que son susceptibles de sistematizar; por ejemplo, la consolidación de fechas permite obtener hallazgos sobre plazos de duración y de tramitación legislativa, así como síntesis por periodos del sistema político para analizar el comportamiento del cambio constitucional en el país. No obstante, la metodología propuesta se basa en un enfoque estrictamente cualitativo, pues la obtención del contenido propio del objeto de estudio, consiste en poder llevar a cabo los pasos necesarios para analizar su información en un contexto social, político e institucional.

A modo de resumen, la siguiente tabla pretende explicar la ruta metodológica seguida en la presente investigación, desde cada uno de los objetivos específicos y hasta su correspondiente procedimiento académico con los métodos de investigación social que se emplean para la indagación de la información.

<b>Tabla n.º 1.</b> Síntesis metodológica del trabajo según objetivos, categorías, variables y herramientas de investigación.			
<b>Objetivo general:</b> Establecer las variaciones constitucionales normativas y jurisprudenciales, así como las condiciones políticas que permitieron su aprobación en el periodo de 2000 al 2010, con el fin de identificar la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica durante este periodo de estudio.			
<b>Objetivos específicos:</b>	<b>Categoría</b>	<b>Variables de análisis</b>	<b>Herramienta:</b>
1.- Identificar los proyectos de reforma parcial a la Constitución Política presentados en el periodo de 2000 a 2010 con el fin de realizar una secuencia del trámite legislativo que siguió cada uno de	Dimensión legislativa	a) Fracciones parlamentarias; b) Partido proponente; c) criterio jurisdiccional; d) tramitación del proyecto; e) participación ciudadana.	Análisis documental

los proyectos aprobados por la Asamblea Legislativa.			
<b>2.-</b> Examinar el componente del contexto temporal y espacial para cada una de las reformas constitucionales aprobadas durante la el periodo bajo estudio, su entorno en el entramado social y político, así como los alcances posteriores materializados con esa variación en el ordenamiento jurídico y el sistema político.	Contexto socio político	a) Criterio de instituciones; b) Poder Ejecutivo de turno; c) composición del sistema de partidos; d) acciones colectivas (presencia o ausencia).	Análisis documental y sistematización de datos.
<b>3.-</b> Caracterizar la incidencia de la jurisprudencia constitucional en el proceso de variación y cambio constitucional durante el periodo bajo estudio, a partir de sentencias en las cuales se resolvió sobre un objeto de trascendencia constitucional para el sistema político.	Cambio constitucional	a) Objetos de trascendencia constitucional; b) integración de la Sala Constitucional; c) precedentes de la Sala Constitucional; d) variaciones políticas ocasionadas con la sentencia constitucional.	Análisis de jurisprudencia
<b>4.-</b> Sintetizar las principales características del proceso de variación constitucional por la vía normativa y jurisprudencial en el sistema político costarricense para el periodo bajo estudio.	Cambio constitucional	Análisis documental, sistematización de datos y análisis de jurisprudencia.	

Fuente: elaboración propia (2022).

Esta investigación se apoya en el análisis cualitativo para hacer uso de los recursos, información y datos que el análisis político cuantitativo aporta respecto de cada unidad de análisis; al mismo tiempo que, con mayor preponderancia, se extraen insumos de corte cualitativo provenientes de actas legislativas, por ejemplo, para la caracterización y exploración de esas unidades de análisis. Otro de los aspectos que fundamenta la aplicación de este método como estrategia de investigación, radica en que sus técnicas y herramientas respetan y comprenden la diversidad de las unidades que son objeto de análisis: reformas y sentencias constitucionales.

A su vez, un enfoque de análisis cualitativo es un camino en el que se encuentra compatibilidad con los enfoques epistemológicos de este estudio, pues se subsume a corrientes del constructivismo en el campo de la investigación social y del realismo como corriente para el reconocimiento del cambio constitucional canalizado desde la justicia

constitucional. En síntesis, esta investigación propone un abordaje comprensivo en cuanto a la composición interna y externa de cada unidad de análisis, de manera que se mantenga una congruencia epistemológica entre la teoría y la metodología. Como se verá más adelante, si bien las unidades de análisis son similares entre sí, en realidad tienen la esencia y particularidad de que ninguna de ellas es idéntica, pues corresponden a procesos distintos para modificaciones al texto de la Constitución.

## **ii. Selección de las unidades de análisis:**

Esta investigación se enmarca en un periodo que tuvo por acontecimientos las circunstancias de relevancia constitucional desde dimensiones políticas y jurídicas como, por ejemplo, la reelección presidencial que fue sometida al examen de la Sala Constitucional; mientras que otras de esas circunstancias se remiten a procesos legislativos de reforma parcial a la Constitución. Se trata, además, de un periodo inmerso en el conflicto social por el denominado “Combo del ICE” y los movimientos sociales en contra de la privatización de instituciones estatales dieron lugar a la proliferación de circunstancias socio políticas que fraguaron y vislumbraron las motivaciones, preferencias y actitudes de la comunidad social frente a temas particularmente complejos de gobernanza y de gobernabilidad en medio de la defensa de derechos fundamentales que fueron previstos constitucionalmente. A ello no se podría, tampoco, dejar atrás el movimiento intersectorial por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el cual tuvo implicaciones e inflexiones en la comunidad política, pero también contrastes e impactos en el diseño institucional y constitucional del país a la luz de la apertura comercial.

También, debe sumarse a lo anterior, la evolución como sociedad democrática de un sistema de partidos que fraguó el cambio del bipartidismo hacia el multipartidismo en la primera década de este siglo; lo cual no solo implica en términos formales la proliferación de agrupaciones partidarias o la incidencia de nuevas tendencias políticas en espacios de poder, sino también la variación de actitudes, motivaciones y preferencias en el esquema axiológico de la comunidad política y, en consecuencia, de una evolución o ajuste en las ideas que integran y alimentan el consenso social y constitucional vigente (Alfaro, 2019).

La colectividad atestiguó, también, importantes desafíos judiciales con corte político como los juicios por los casos ICE-ALCATEL y el proceso CCSS-Fischel que fueron atribuidos a liderazgos políticos de la época y con lo cual por primera vez en la historia reciente se televisó la imagen de un expresidente siendo esposado para procesarlo judicialmente: la tendencia institucional del lawfare como vehículo político, más allá del interés social por la responsabilidad penal. Acontecimientos que construyeron y dieron forma a una sociedad política que atestiguó la judicialización de hechos políticos y la activación institucional de poderes públicos.

Entre muchos de los otros aspectos que forman parte de esta temporalidad, también por primera vez una mujer alcanza la Presidencia de la República y, a lo largo de la década, surgió además el despertar de un modelo económico que se enrumba hacia la exportación de servicios y hacia una industria manufacturera que dista del modelo de producción agrícola que caracterizó al sistema político en el siglo pasado (Pérez, 2018; Retana, 2019).

Esta reseña, que será ampliada en la contextualización de cada uno de los casos bajo estudio, recoge algunos de los acontecimientos de relevancia socio política e institucional en el país, los cuales forman parte de una década que también fue testigo de reformas constitucionales; específicamente, se trata de un decenio con 8 ajustes al texto de la Constitución, respecto de los cuales se pretende hacer conexiones y entablar contextos para descifrar su relación con los acontecimientos socio políticos de la época. Es por ello que, ante circunstancias, procesos y fenómenos políticos que no son ajenos a la interacción constitucional de la sociedad con la Carta Magna, cada una de estas perspectivas adquieren especial relevancia cuando se profundiza en el planteamiento del objeto de estudio y con la aspiración de descifrar el movimiento de reforma constitucional de la década pasada, bajo una óptica que trasciende su componente jurídico.

Con base en algunas de las consideraciones expuestas, la propuesta de investigación se enfoca en el análisis de la trayectoria política que enrumbo al cambio constitucional durante la década correspondiente al 2000 y 2010 en Costa Rica. Para ello, el objeto de estudio son los casos de reformas parciales a la Constitución que fueron aprobadas durante el periodo mencionado, con el fin de identificar los elementos y las

condiciones del sistema político que permitieron o coadyuvaron su aprobación en la Asamblea Legislativa y su agregación como fenómeno de cambio constitucional materializado en la comunidad política del país.

Una de las razones que delimitan esta temporalidad, es la necesidad de investigar cuál ha sido el comportamiento de este tipo de procesos, a la luz de lo que en términos teóricos Ackerman (1999) denomina los “*momentos constitucionales*” (p.87): espacios temporales en los que el sistema político ha atestiguado cambios importantes en la vida de sus instituciones y en la comunidad política que lo compone, cuyas variables podrían verse reflejadas por medio del espectro constitucional en su dimensión normativa, jurisprudencial o pragmática.

Así, el análisis de casos corresponde a una delimitación teóricamente construida respecto de lo que podría ser un momento constitucional según los términos de este autor y con base en la secuencia de hechos suscitados y mencionados anteriormente en el apartado socio histórico. Consiste en una década que da la bienvenida al nuevo siglo XXI con acontecimientos particularmente inflexivos en la vida política del país: decadencia del bipartidismo, consolidación intersectorial y activa de acciones colectivas, la primera reelección presidencial y, también, la primera candidatura femenina que alcanza la Presidencia de la República, entre otros aspectos.

Aunado a lo anterior, existe una investigación previa que realizó sobre las reformas constitucionales que acontecieron durante el periodo de 1990 al año 2000 en relación con el control previo que efectuó la Sala Constitucional respecto de esos proyectos y, precisamente, se vinculó en un Trabajo Final de Graduación vinculado a este mismo Programa de Maestría del autor Juan Carlos Rodríguez. En tal sentido, este planteamiento no se centra precisamente en dar continuidad a tal investigación, sino de aproximarse bajo un enfoque de análisis distinto y que mejore y amplíe el estado del conocimiento sobre las perspectivas politológicas del cambio constitucional en el país.

En ese sentido, el levantamiento y la sistematización de datos ha servido como una herramienta para la selección y estudio de los casos. Al respecto, con los insumos facilitados por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, se construyó una base de datos de elaboración propia sobre las iniciativas de reforma

parcial a la Constitución presentadas desde 1949 y hasta la fecha, con lo cual fueron extraídos los 8 casos de estudio para la investigación:

<b>Tabla n.º 2.</b> Costa Rica. Reformas parciales a la Constitución Política aprobadas por la Asamblea Legislativa entre 2000 y 2010.		
<b>Nombre</b>	<b>Tema</b>	<b>Aprobada</b>
Reforma al artículo 11 de la Constitución Política	Gestión pública	8/6/00
Reforma del artículo 150 de la Constitución Política	Presidencia de la República	22/6/00
Reforma del artículo 172 de la Constitución Política	Régimen municipal	31/5/01
Reforma al artículo 170 de la Constitución Política	Régimen municipal	3/6/01
Reforma de los artículos 105, 123, 124, 129, 195 y 102 de la Constitución Política	Formación de la ley	28/5/02
Reforma al párrafo primero del artículo 9 de la Constitución Política	Gestión pública	1/7/03
Reforma de los artículos 158 y 163 de la Constitución Política	Judicial	15/7/03
Reforma del artículo 64 de la Constitución Política	Derechos laborales	21/6/2010

Fuente: elaboración propia a partir de la *Base de datos de reformas constitucionales* (Achoy, 2022).

El fin de sistematizar las reformas parciales aplicadas a la Constitución, consiste en poder visualizar en perspectiva esos cambios a través del tiempo, contextualizarlos en cada coyuntura política y profundizar en hallazgos que permitan concluir líneas orientadoras sobre la hipótesis de investigación: no solo en concreto para cada caso, sino también en perspectiva, pues la eventual construcción de patrones podría conducir a hallazgos científicos relevantes en el campo de estudio.

Como se verá en la segunda sección del capítulo siguiente, las unidades de análisis forman parte integral de una globalidad de expedientes de reforma constitucional que fueron introducidos a la corriente legislativa. Específicamente, las reformas aprobadas que se estudian en la presente investigación, corresponden a una parte del cuerpo de iniciativas de reformas que, desde la entrada en vigencia de la actual Constitución Política (1949), implican el siguiente detalle:

- 421 expedientes de reforma constitucional propuestos en la Asamblea Legislativa entre el periodo de 1949-2020.
- 27 expedientes de reforma constitucional aprobados por la Asamblea Legislativa entre el periodo de 1949-2020.

- 354 expedientes de reforma constitucional archivados por la Asamblea Legislativa entre el periodo de 1949-2020.
- 40 expedientes de reforma constitucional pendientes de trámites en la Asamblea Legislativa entre el periodo de 1949-2020.

Como se refleja en los detalles anteriores y según se explicará con mayor detalle en el capítulo siguiente, las 8 unidades de análisis (reformas constitucionales) de esta investigación forman parte de los 27 expedientes de reforma constitucional que han sido aprobados por la Asamblea Legislativa desde la entrada en vigencia de la actual Constitución. En líneas atrás se justificó en términos politológicos la razón por la cual se delimitó la investigación en términos temporales; ahora bien, es necesario señalar que un segundo criterio de exclusión radica en que el cambio constitucional efectivo y materializado solamente se refleja en las reformas que aprobaron satisfactoriamente el proceso legislativo. Por ello, del conjunto de expedientes que corresponden al lapso bajo análisis, solamente se tomaron en consideración las reformas con un resultado de aprobación afirmativo; sin perjuicio de que, en próximas páginas, también se hará una contextualización y exploración de los expedientes que también fueron archivados.

Por otra parte, como ya se ha apuntado en el planteamiento de los objetivos, la teoría y la metodología que sustenta esta investigación, también se pretende efectuar un análisis de jurisprudencia sobre criterios constitucionales en los cuales se haya resuelto sobre algún objeto de trascendencia constitucional y cuya incidencia se hubiera materializado en el sistema político costarricense; de manera que, como resultado, esas sentencias en su conjunto caracterizan la trayectoria política de la variación constitucional en Costa Rica desde perspectivas jurisprudenciales.

Tras haber efectuado un estudio con la información proporcionada por el Digesto de Jurisprudencia de la Sala Constitucional, se filtraron las sentencias que satisfacían los criterios de *sentencia estructural* y *sentencia relevante* que funcionan en el sistema de jurisprudencia Nexus, correspondiente al Poder Judicial y cuyo órgano de emisión fuera la Sala Constitucional para el periodo de estudio. Una vez depurada esa información, se vincularon esas resoluciones a la existencia de acciones colectivas a partir de los insumos provenientes de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación como un factor para identificar la incidencia de la sentencia desde un

componente contextual y coyuntural; y, adicionalmente, se estableció como criterio si la sentencia en concreto implicó una variación no formal de la Constitución en funcionamiento del sistema político. A partir de esos filtros, se obtuvo el siguiente resultado:

<b>Tabla n.º 3.</b> Costa Rica. Sentencias constitucionales con incidencia en la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica durante el periodo 2000 a 2010. Sala Constitucional.		
<b>Objeto de la sentencia</b>	<b>Nº resolución</b>	<b>Año</b>
Constitucionalidad de las detenciones por manifestación contra el Combo del ICE	2000-02871	2000
Constitucionalidad de la reforma sobre reelección presidencial en Costa Rica	2003-02771	2003
Constitucionalidad de la política exterior relacionada con el conflicto armado en Iraq	2004-13231	2004
Constitucionalidad sobre el proyecto de aprobación del TLC con Estados Unidos	2007-9469	2007

Fuente: elaboración propia.

Las unidades de análisis aspiran a proyectar una caracterización de cuatro momentos o coyunturas desde las cuales se produjo una variación en el sistema político, cuyo origen radica en el entramado constitucional. A su vez, cada una de las sentencias son elementos de estudio cuya aproximación académica es compatible desde el análisis cualitativo comparado; ello es así, pues se trata de un mismo tipo de unidades de análisis (resoluciones constitucionales), pero cada una de ellas está compuesta e integrada de manera distinta en su contenido y en su contexto socio político.

Estas sentencias constitucionales, como se pretende abordar en el capítulo correspondiente, serán claves para caracterizar la evolución del cambio constitucional y su trayectoria en el sistema político costarricense durante el periodo de estudio. Como parte de la labor de investigación, se pretende extraer el objeto de trascendencia constitucional (OTC) que fue analizado y resuelto en cada una de ellas, de manera que se pueda identificar el impacto materializado sobre la realidad del sistema político del país.

En ese sentido, como parte de la estrategia metodológica llevada a cabo en el proceso de la presente investigación y que fue aprobada en el procedimiento de examen

de candidatura, muchos de los elementos centrales de la tesis deben encontrarse en un mismo marco conceptual o terminológico. Para ello, como se verá en la siguiente sección, se ha procedido a elaborar la construcción conceptual que enmarca el trabajo académico realizado en la tesis, a fin de que la estrategia metodológica y las unidades de análisis siempre se desarrollen en un mismo ámbito o delimitación terminológica.

### **iii. Construcción conceptual.**

Uno de los aspectos a desarrollar en este trabajo, consiste en una delimitación conceptual acerca del marco en el que se desenvuelve en términos académicos el cambio constitucional. Lo anterior, a fin de construir los límites terminológicos que servirán de base para el desarrollo de la investigación. Como se observa en las próximas líneas, estas conceptualizaciones se desdoblan, a su vez, en las variables de análisis respecto de las cuales se someten a examen cada uno de los casos bajo estudio.

El primero de estos conceptos se trata del cambio o reforma constitucional parcial, cuya delimitación normativa corresponde la aplicación literal del artículo 195 y siguientes de la Constitución Política. Estos numerales explican y detallan las condiciones y los términos entre las posibilidades para hacer cambios parciales a la Constitución; tal y como se ha expuesto en la literatura politológica, *“la mayoría de constituciones también contiene reglas que establecen los procedimientos para su propia enmienda”* (Negretto, 2015, p.16). Este concepto explica el fenómeno y el proceso del cambio en la estructura constitucional del régimen político del país, con base en el articulado que se menciona. Los atributos de este concepto implican el análisis de la participación de los actores específicos y el lapso durante el cual el fenómeno se llevó a cabo. Una reforma constitucional puede ser una reforma política; sin embargo, no todas las reformas políticas del sistema se llevan a cabo por medio de una reforma constitucional. Eso quiere decir, además, que pueden existir reformas constitucionales que hayan implicado una reforma política en el régimen democrático costarricense; y, a su vez, otras que no necesariamente hayan tenido tal implicación sobre las condiciones socio políticas, el diseño institucional o el desarrollo de la cultura política. La aprobación de una reforma constitucional no otorga inmediatamente la condición de reforma política; pues, como se

verá en los factores que inciden sobre este concepto, algunas de ellas pueden ser solamente cambios normativos sin implicaciones sobre el sistema político, mientras que otras de ellas sí inciden de forma directa sobre los componentes de este sistema. Para ello, lo que se propone en términos metodológicos para este concepto de reforma o cambio constitucional, con base en el criterio normativo indicado anteriormente, es el indicador elaborado desde una perspectiva cuantitativa por medio de una base de datos en la que se consignan los atributos del concepto y los detalles requeridos para ejecutar otras fases en la construcción de los hallazgos: a) duración de la tramitación del proyecto; b) consultas institucionales y de constitucionalidad; c) proponentes; entre otros. En este caso concreto, las unidades de análisis serán cada una de las reformas parciales aprobadas a la Constitución durante el periodo bajo estudio, conceptualizadas como reformas políticas: el término establece el proceso del cambio en la estructura constitucional del país. Aunque en un apartado breve se hará mención sobre las iniciativas de reforma constitucional presentadas, esta investigación comprende que el cambio constitucional que es objeto de estudio es el que efectivamente fue aprobado por la Asamblea Legislativa; es decir, se delimita el concepto de reforma constitucional, a aquellos proyectos de reforma que se tramitaron en la Asamblea y que fueron satisfactoriamente aprobados, sin perjuicio de que se hará una mención y contextualización no exhaustiva sobre los casos que fueron archivados o descartados por el constituyente derivado.

El segundo de los conceptos corresponde al término de trayectoria política. Este se basa en el postulado de Melucci (1998), según el cual los movimientos políticos son procesos colectivos que tienden a ampliar la participación política y a mejorar la posición relativa del actor en el proceso de toma de decisiones. En el caso de los procesos de reforma constitucional y para los efectos de la presente investigación, es preciso conocer los movimientos políticos que figuraron en relación con tales impulsos de cambio normativo. Ello es así, en virtud de que, precisamente, el objetivo es el establecimiento de un nexo causal entre el ajuste literal de la norma, con respecto a la evolución política de la realidad social y su incidencia sobre los componentes del sistema político.

El fenómeno intrínseco en este concepto es la participación de actores políticos en los procesos de reforma constitucional en Costa Rica y va de la mano con el término

de reforma constitucional, como un término que coadyuva en la medición de los impactos que puede tener un cambio normativo de la Constitución sobre el sistema político. Los atributos pueden implicar el análisis de una afinidad partidaria específica, pero no necesariamente se limita a ello: toda vez que, conforme al entramado institucional, existen actores como la Sala Constitucional, que también pueden empujar en el sistema político por medio de la interpretación constitucional. En síntesis: multiplicidad y diversidad de participación son los atributos principales del concepto. La forma de medición de este concepto, se remite al análisis de: a) los liderazgos políticos que impulsaron la reforma en la Asamblea Legislativa; b) la composición de la Sala Constitucional; c) la determinación de los actores políticos que presentaron la iniciativa de reforma; d) el criterio de instituciones políticas sobre el cambio constitucional y su nivel de incidencia; e) el Poder Ejecutivo de turno al momento de presentar la iniciativa y al momento en que fue aprobada.

Adicionalmente, se presenta el concepto de coyuntura política. *“El análisis de coyuntura aborda la cuestión del cambio en el y del Estado, apartándose del conocimiento deductivo para intentar tratar los hechos tal como son”* (Bolívar et al, 2013). Para los efectos de esta investigación, el término de coyuntura política se refleja como un concepto a través del cual convergen actores, decisiones, circunstancias, fenómenos y situaciones (no solo de carácter político) que determinan el ambiente y el entorno en el que se llevaron a cabo las reformas constitucionales de nuestro país durante el periodo de 2000 al 2010 (fenómeno). Los atributos de una coyuntura específica para cada una de estas reformas, están compuestos por elementos esenciales y específicos como: a) actores políticos; b) normas procedimentales; c) situación económica; d) participación ciudadana; entre otros. Los mecanismos para su análisis y estudio a profundidad, se remontan principalmente a la investigación documental de las actas legislativas, predominantemente en las intervenciones diputadiles del Plenario, así como referencias a notas de prensa en las cuales se dejó plasmado aspectos contextuales sobre hechos relacionados con el contexto político en el cual se produjeron las reformas constitucionales bajo examen.

De la mano con el concepto anterior, se entrelaza el término de dimensión legislativa. En el caso de los procesos de reforma constitucional y para los efectos de la

presente investigación, es preciso conocer los movimientos y procedimientos políticos en la perspectiva legislativa que figuraron en relación con tales impulsos de cambio normativo y si se canalizó la reforma constitucional como un mejoramiento para las condiciones políticas de ciertos movimientos específicos. Ello es así, en virtud de que, precisamente, el objetivo es el establecimiento de un nexo causal entre el ajuste literal de la norma, con respecto a la evolución política de la realidad social y lo que acontece en la comunidad política. El fenómeno intrínseco en este concepto es la participación de actores políticos en los procesos de reforma constitucional en Costa Rica.

Los atributos pueden implicar el análisis de una afinidad partidaria específica, pero no necesariamente se limita a ello: toda vez que, conforme al entramado institucional, existen actores como la Sala Constitucional, que también pueden empujar el cambio de la Carta Política en Costa Rica; sea por interpretación evolutiva o por encomienda de reforma al poder constituyente derivado. En síntesis: la variable lo que estudia es la determinación de la participación y la incidencia de movimientos y actores específicos sobre los procesos de aprobación de reformas constitucionales en las últimas 2 décadas, con el fin de identificar si esos cambios constitucionales mejoraron, por ejemplo, la situación política de ciertos movimientos y actores.

La forma de medición de este concepto, se remite al análisis de: a) los liderazgos políticos que impulsaron la reforma en la Asamblea Legislativa; b) la composición de la Sala Constitucional; c) la determinación de los actores políticos que presentaron la iniciativa de reforma; d) el criterio de instituciones políticas sobre el cambio constitucional y su nivel de incidencia; e) el Poder Ejecutivo de turno al momento de presentar la iniciativa y al momento en que fue aprobada.

Por último, en la investigación se desarrolla el concepto de objeto de trascendencia constitucional. Este término es comúnmente empleado para fines procedimentales de admisión jurisdiccional sobre los procesos que son puestos a conocimiento de un Tribunal Constitucional. A efectos de la presente investigación, el objeto de trascendencia constitucional se asimila a la materialización del cambio constitucional perseguido por medio del fin de una reforma parcial a la Constitución Política o por medio de la acción de la justicia constitucional. Tiene una dimensión

objetiva, dada por las caracterizaciones, particularidades y especificaciones del ordenamiento que serán revisadas, modificadas, creadas o anuladas; mientras que, en su dimensión subjetiva, incorpora el elemento contextual de la realidad constitucional inmersa socialmente. La principal referencia a este término se remonta a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional del Reino de España, en la cual se establece la existencia de trascendencia consituticional cuando se aprecie *“su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”* (LOTC, 1979). En el caso concreto, un objeto de trascendencia constitucional está dado por: a) el contenido y el fin perseguido por la reforma parcial tramitada desde la Asamblea Legislativa; y, b) la activación de la justicia constitucional, mediante cualquiera de sus vías, para una interpretación de la Constitución o un pronunciamiento constitucional, respecto del funcionamiento de alguno de los componentes del sistema político.

Además de lo anterior, la estrategia metodológica supone la aplicación de análisis político con herramientas cualitativas como lo son el análisis de discurso aplicado a las actas legislativas y sentencias constitucionales, el análisis de coyuntura y la conjunción de todos estos elementos de manera transversal. Asimismo, se pretende sacar provecho de herramientas colaterales de índole cuantitativo por medio de la construcción de la base de datos, la cual funciona como bloque base para la identificación de hechos y detalles sobre el proceso formal de cada reforma constitucional. Para sustentar la hipótesis y responder a las preguntas de la investigación, se requiere de estrategias metodológicas que sirvan para el análisis coyuntural y contextual de cada una de las reformas bajo estudio; pero, sin pretender que sería posible obtener los tipos mismos hallazgos en cada una de ellas, pues su proceso político podría contar con elementos divergentes respecto de una con otra.

Además de lo anterior, esta investigación emplea la aplicación interdisciplinar entre los aspectos fundamentales del constitucionalismo para la Ciencia Política y el Derecho. De tal manera, se presupone que un uso adecuado de ambas disciplinas, mediante la consecución de los objetivos y la metodología propuesta, permitirá extraer un producto de investigación en el que tanto la Ciencia Política como el Derecho permitan

vislumbrar de manera clara los procesos políticos relacionados a reformas constitucionales:

La Ciencia Política, en realidad, vive en simbiosis con otras Ciencias Sociales, y continuará siendo creativa en la misma medida en que se mantenga esa hibridación, mediante la cual se logra el proceso de fertilización mutua entre esferas especializadas de varias de esas ciencias. La cuestión es simple: la política no puede ser explicada exclusivamente desde la política. Los fenómenos y procesos políticos no pueden desarrollarse in vitro, artificialmente en un laboratorio, pues siempre están relacionados con una multiplicidad de factores fuera de la política. Muchas variables no políticas son utilizadas frecuentemente para explicar la política (Duharte, 2006, p.2).

Con motivo de la cita anterior, lo que se pretende es resaltar que el objeto de estudio es esencialmente multidisciplinar y que para ello se sacará provecho de herramientas y técnicas académicas de investigación vinculadas al enfoque cualitativo, como lo es el rastreo de proceso y el análisis cualitativo comparado. Ahora bien, según se apuntó al inicio de la investigación, el contenido ha sido agrupado en tres grandes apartados: a) una fase inicial que contempla la formulación y el planteamiento de la investigación; b) un segundo apartado en donde se realiza el contacto de la investigación con cada unidad de análisis; y, c) un último espacio donde se realiza en términos generales el análisis de resultados y de hallazgos, así como las conclusiones de la investigación. De esta manera, con los últimos apartados antes expuestos se ha concluido el planteamiento de la investigación; en los capítulos y secciones siguientes, será posible profundizar en el desarrollo, la indagación y la caracterización del objeto de estudio; todo ello, a partir de un inicio contextual sobre las particularidades socio políticas del momento o el periodo que es revisado en esta investigación.

Esta investigación está delimitada por los casos de reformas parciales a la Constitución que fueron satisfactoriamente aprobados; sin embargo, como parte del estudio de la trayectoria política del cambio constitucional durante el periodo bajo análisis,

también se realiza un apartado que hace mención y exposición sobre los proyectos de reforma constitucional que se presentaron a la corriente legislativa y que no tuvieron éxito en su aprobación o que nunca se materializaron en el texto de la Constitución.

La principal razón por la que esos casos fueron excluidos de un examen a profundidad y detallado, corresponde a que sobrepasan la extensión y las condiciones propias de una investigación de este tipo, pues solo para el periodo bajo estudio se habría tenido que realizar una observación para 126 proyectos de reforma constitucional. Además de ello, la exclusión de los casos que no fueron aprobados por la Asamblea Legislativa, obedece a la justificación jurídica en sentido estricto para estimar o considerar que esos proyectos archivados no generaron un cambio constitucional como el que sí se produjo a través de los que fueron aprobados. Pese a ello, lo cierto es que el conjunto de datos relacionado con los proyectos de reforma constitucional, indistintamente de su resultado (aprobación o archivo), forma parte de una lectura socio política y legislativa acerca de las intenciones del poder constituyente derivado para impulsar modificaciones al texto de la Constitución.

Es decir, aunque tal información no se aborda en forma exhaustiva como el resto del objeto de estudio de esta investigación, sí se reconoce que aporta información valiosa y complementaria para la comprensión y la lectura de la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica, por lo que en la segunda sección del capítulo siguiente se desarrollará una perspectiva general sobre el comportamiento que han tenido los expedientes legislativos en materia de reforma parcial a la Constitución Política. Para ello, se propone una contextualización socio política e institucional previa, a fin de que tales perspectivas también se pongan en un ambiente que trascienda lo jurídico.

## **Capítulo II. Caracterización constitucional y socio política del periodo 2000-2010.**

### **A. Procesos políticos con vinculación e incidencia en las decisiones constitucionales.**

Los procesos políticos contemporáneos, entendidos para los fines de esta investigación como aquellas dinámicas e interacciones que transcurren a lo largo de un

periodo determinado y que forman parte del desarrollo de las comunidades políticas y sociedades modernas, resaltan en su esencia el hecho de que tienen una composición compleja, diversa y heterogénea, cuya suma de factores demarca la trayectoria de ellos en cada uno de los entornos donde tienen lugar:

El proceso político es un conjunto de instancias a través de las cuales se da el flujo de poder que va desde las coaliciones externas a la organización hasta las coaliciones internas a ella. En ese conjunto de instancias se desarrolla la política, es decir, el juego interactivo entre la autoridad, la ideología y las habilidades en el proceso de toma de decisiones y acciones para alcanzar los objetivos de la organización como sistema. Los objetivos son la supervivencia, el crecimiento, la eficiencia y el mayor control del contexto (Doval, 2003, p. 3).

Dentro del análisis politológico que puede efectuarse sobre los procesos políticos contemporáneos, se encuentra la posibilidad de identificar coyunturas críticas: espacios temporales y físicos en donde el sistema político atestigua puntos complejos de inflexión debido al proceso que, en términos de Losada y Casas (2010), ocurre en cuanto a la homeóstasis para generar el ciclo continuo en busca de la recuperación de sus equilibrios<sup>2</sup> y como labor ordinaria en el proceso de canalización de las demandas socio políticas.

A la luz de este contexto teórico para el abordaje del objeto de estudio que ocupa a la investigación, Lucio Oliver (2012) señala que los acontecimientos y los conflictos sociales del momento son el punto de partida del análisis porque, en sí mismos, hacen evidente el aspecto de indignación o de oposición que se expresa en las luchas y los movimientos, lo que “aparece” de lo que se acumula en su interior, el sentido social de la experiencia colectiva e individual y, debido a que nos muestran en el movimiento real –

---

<sup>2</sup> Al respecto, se aclara que en los términos teóricos de Losada y Casas (2010), el proceso homeostático de transferencia podría no siempre culminar de manera satisfactoria; de tal forma, en el caso de una incapacidad del sistema para recuperar la estabilización, entonces se produce el rompimiento de su estructura, conforme a lo expuesto por los autores.

la resistencia popular y ciudadana—, el contenido y las formas de lo que se debate y se procesa en las decisiones tácticas y los programas de lucha.

De ahí se parte para indagar cómo y por qué se alinean y toman posición en cierto sentido los grupos y distintos actores sociales, comunidades o asociaciones cívicas; las cronologías con acento social popular nos permiten registrar las expresiones políticas y prácticas de sectores diversos de las masas populares en los acontecimientos y son el primer paso porque insinúan en forma parcial la respuesta social.

Conforme a la relación de coyunturas críticas delimitadas por el criterio temporal que más adelante serán expuestas, en el caso costarricense la primera década del siglo XXI se enmarcó por, como bien lo referencia el New York Times (2021), “*una expansiva consolidación de las democracias en cuanto a su dimensión y perspectiva global*”. No obstante, es importante mencionar que bien existen manifestaciones del institucionalismo democrático que reflejan de manera positiva-proactiva el aporte a esa consolidación, lo cierto es que ello también es producto de la capacidad de los sistemas políticos por superar los desafíos globales y nacionales que, de algún modo, también han tenido el potencial de poner en entredicho elementos vertebrales de los sistemas políticos democráticos.

Para ello, también aporta Oliver (2012) acerca de la importancia de que, metodológicamente, en el análisis de estas situaciones se pueda establecer la relación conflictos-estructuras-fuerzas operantes, que obliga a la consideración teórica de que “toda situación es ante todo (no únicamente) una relación de fuerzas, relación que es histórica, económica, política y espiritual (ideológica cultural)” (p.116).

Tal como lo menciona Jorge Rovira Mas en la compilación sobre *La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI* (2001), el caso nacional no necesariamente se ubica bajo una óptica de fuerzas que empujaban hacia el rompimiento o la crisis del sistema político; sino, más bien, de problemas en los cuales se encausó el régimen democrático costarricense, como parte de una lógica estructural de la gobernanza global, que se ha marcado como desafío la globalización a las naciones mundiales. Bajo esta lógica, lo primero que debe precisarse es el hecho de que en el caso del sistema político de Costa Rica, la investigación no se enfoca necesariamente en coyunturas críticas vinculadas a una inflexión que con enfoque de quebrantamiento del sistema; sino, se orienta hacia la

contextualización de aquellos procesos, dinámicas y coyunturas críticas que, si bien se constituyen en fuerzas operantes de lapsos convulsos para el régimen democrático costarricense, lo cierto es que no tuvieron un efecto dislocador respecto de las bases esenciales como para pudieran anular su vigencia como modo de convivencia socio política. De hecho, el propio autor afirma: “*no hay prueba satisfactoria de que estemos ante una crisis de la democracia*” (p.26).

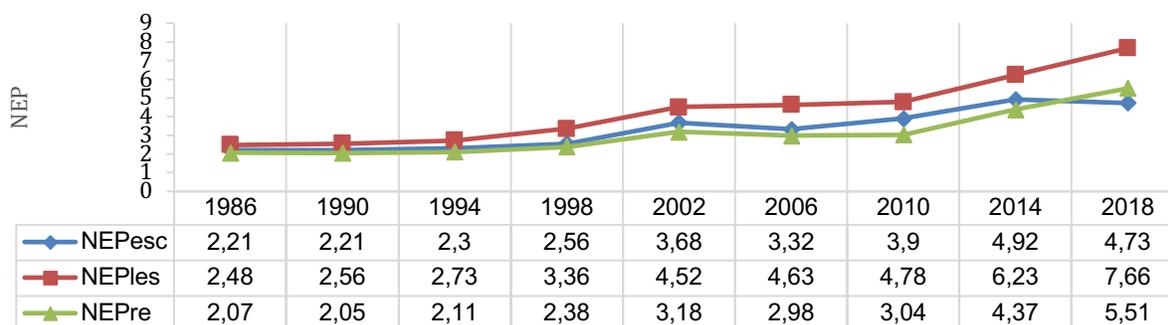
A criterio de Oliver (2012), estas fuerzas a las que se ha hecho mención, son en cierta medida y sólo a través de múltiples y complejas “el movimiento de las relaciones sociales expresado en la historia; eso no es simple recuento del pasado, es el espacio de los procesos en que cristalizan las instituciones y las relaciones entre sociedad y Estado, de tal manera que las mismas relaciones sociales se transforman continuamente actuantes y transformadas en y por las luchas en la política” (p.117). En este sentido, resulta pertinente preguntarse, para efectos de la investigación: ¿cuáles son las fuerzas que resultan vinculadas al objeto bajo estudio?

Concretamente, la respuesta a ello se orienta hacia las *fuerzas*, entendidas bajo la óptica de relaciones sociales cristalizadas, que empujaron procesos, dinámicas y coyunturas críticas tendientes a una variación constitucional o, cuyo resultado, está vinculado a la canalización de esa fuerza a través del bloque de constitucionalidad costarricense como respuesta. En primer lugar, varias autorías (Vargas Cullel, 2002; Roviras Mas, 2001; Guzmán León, 2001; Bodemer, 2001; Retana Céspedes, 2020; Alfaro Redondo, 2018; Treminio Sánchez, 2009) han coincidido en términos de literatura politológica acerca de que uno de los principales desafíos de la democracia costarricense, al iniciar el siglo XXI, se enfocó sobre el sistema de partidos. Así, por ejemplo, Klaus Bodemer (2001) describe lo siguiente:

Ante la erosión del corporativismo como mecanismo principal de la representación de intereses en América Latina, la alienación entre ciudadanos y partidos políticos y la volatilidad electoral, surge la pregunta de si y cómo se enfrenta la reorganización de la representación política, sea hacia un realineamiento electoral o hacia el surgimiento de alternativas de representación. (p. 7)

Es preciso tomar en consideración que la lógica del estructuralismo bipartidista que había revestido al sistema de partidos desde el siglo pasado, obedecía en buena parte a elementos fundacionales arrastrados desde la alborada constituyente de 1949, así como a la respuesta del sistema político y de la cultura política en términos generales a 2 procesos específicos: el primero de ellos, con ocasión de la crisis económica de la década de 1980 y, en segundo lugar, con motivo de los complejos contextos de estabilidad política regional por el autoritarismo centroamericano. Rovira Mas (2001) afirma que, ante el referido escenario, las dos grandes fuerzas políticas (PLN y PUSC), coincidieron en garantizar como oferta ante el electorado una respuesta social e institucional que atendiese a esas realidades. Nótese que esta fragmentación también es representada en el Número Efectivo de Partidos (NEP) al que se hace mención en el estudio de Cuitiño (2021).

**Gráfico n.º 1.** Número efectivo de partidos a nivel Presidencial (NEPre), candidaturas legislativas (NEPles) y representación parlamentaria (NEPesc) de 1986 a 2018. Costa Rica.



Fuente: Cuitiño (2021) con base en TSE.

Bajo la óptica antes expuesta, la manera en la que se adentra el sistema democrático costarricense hacia la primera década del nuevo siglo, representa un desafío del sistema de partidos en cuanto a sostener el capital que durante el siglo anterior se había consolidado y, a su vez, digerir y canalizar las demandas socio políticas que, en términos temporales, representaban retos y problematizaciones distintas a aquellas que en su momento habían servido como plataforma para ofrecer una garantía al electorado. Lo anterior va de la mano con la progresiva iniciación del multipartidismo en Costa Rica: una década donde, a través del sufragio, las principales fuerzas políticas

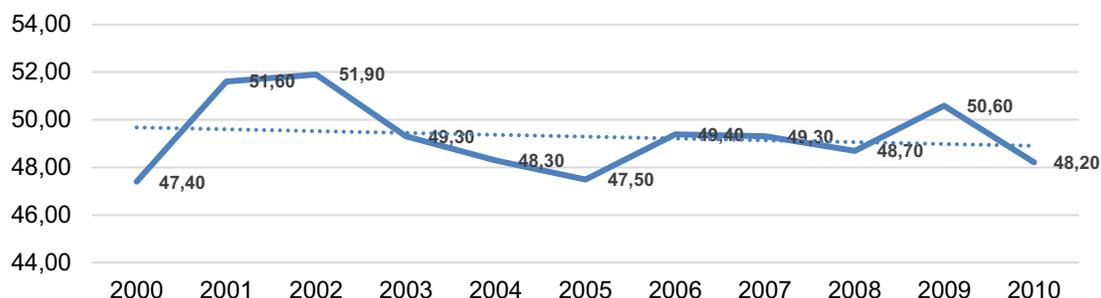
del país, vieron la pérdida de escaños en la Asamblea Legislativa para cederlos a otros partidos políticos y, de igual importancia, el momento histórico en el que la Presidencia de la República fue disputada en segunda ronda durante el año 2006 con un partido distinto a los que habían participado en dicha escena desde la fundación de la Segunda República.

Así, el sistema de partidos, como tópico, es uno de los componentes trascendentales en la comprensión del cambio político y de la variación constitucional en el primer decenio del siglo XXI; lo anterior, como producto de ajustes sociales reflejados en lo político y como consecuencia de una evolución política reflejada en lo constitucional. Según se expondrá en las páginas siguientes, el acceso al poder, la participación y la representación política, son aspectos que atestiguaron acomodamientos en el plano constitucional durante la época bajo estudio; bien podría serlo por una respuesta al tránsito multipartidista o, aunado a ello, como una oxigenación natural del propio sistema de partidos en su rasgo de crecimiento. Lo cierto es que ello obedece, precisamente, a un decenio donde se produjo el punto de inflexión que produjo el tránsito de un sistema bipartidista a uno de corte multipartidista. ¿Por qué se trata de un proceso político? Bajo los términos teóricos que enmarcan la investigación, la exposición antes descrita es considerada como un proceso político de evolución a lo largo del decenio; no necesariamente bajo los parámetros de coyuntura crítica, sino como un periodo en el que se produjeron importantes circunstancias y trayectorias coyunturales que dieron lugar al paso de un modelo bipartidista hacia uno de carácter multipartidista en el sistema de participación y representación política. Por otra parte, en cuanto a la dimensión del desarrollo socio económico, la revisión de literatura y los análisis politológicos dejan entrever 2 aspectos importantes de variación socio política vinculada con el entramado del bloque de constitucionalidad, que se corresponden con la perspectiva de una estructura bajo cambios estructurales.

En primer lugar, durante la primera década del siglo actual, Costa Rica atestiguó el ajuste de un modelo económico basado en la producción agrícola que caracterizó el desarrollo durante la segunda mitad del siglo pasado, para dar sus pasos sobre un modelo económico enfocado en la exportación de servicios y la manufactura. Varios estudios y análisis económico reflejan esta variación. Costa Rica inició el nuevo siglo con

un incremento importante en la desigualdad, pasando de un 47,40 a un 51,90 en el índice de Gini, en apenas los primeros 3 años de la década. A pesar de lo anterior, la Costa Rica de los “igualitarios” en términos de Carlos Sojo, mantuvo una línea de tendencia decreciente al culminar el año 2010, cerrando esa brecha en un promedio final de 48,20 en el mismo indicador.

**Gráfico n.º 2.** Índice de Gini para el periodo entre el año 2000 y 2010. Costa Rica.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (2021).

¿Qué supone esto? La orientación de la política pública y el contexto socio político de las demandas ciudadanas estaba enmarcado en una coyuntura de altas condiciones de desigualdad. De tal manera, es posible suponer que los “*ouputs*” esperados por parte del bloque constitucional como una sala de máquinas (Gargarella, 2014), se corresponden con aquellas demandas aspiracionales que coadyuvan al reforzamiento de un sistema político más igualitario para la ciudadanía. Particularmente, porque es a través del núcleo constitucional donde se encuentra el asidero que alimenta el espíritu igualitario en los habitantes. Esta dimensión de análisis es trascendental en el objeto de estudio, en virtud de que durante la época que comprende esta investigación, se sometió a examen de la Sala Constitucional la conformidad de normas y tratados internacionales que tenían el potencial de generar incidencia macroeconómica en la matriz productiva del país. Como se verá en las páginas siguientes, en cuanto a la transformación constitucional del sistema político por medio de reformas o sentencias constitucionales de índole estructural, la discusión del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos no solo involucró el avivamiento de la protesta social y la participación (ocasionando litigio constitucional derivado de ello), sino que también obligó a que las cláusulas normativas respecto de las cuales se generaba la protesta social, fueran minuciosamente revisadas

desde la óptica jurídica por parte de la Sala Constitucional. La discusión temporal acerca del destino y el futuro de la Inversión Extranjera Directa proveniente de Estados Unidos, en este caso tocó la dimensión constitucional en cuanto a la viabilidad de sus cláusulas con el entramado y el bloque jurídico costarricense, con una incidencia paralelamente directa respecto de la protesta social y el ejercicio de los derechos constitucionales que la revisten.

Empero, nótese además que la tabla n.º 2 es el reflejo materializado en cuanto a la transformación de los intereses foráneos en materia productiva: no solo se denota el descenso en la priorización de la IED sobre el sector primario de la agricultura, sino que también se atestigua el incremento progresivo de esa misma variable en relación con la economía terciaria de servicios: *“las actividades que aportan más al PIB pertenecen al sector terciario de la economía, con excepción de la manufactura que forma parte del secundario; esto refleja la transformación de la economía del sector primario al terciario”* (Parada et al, 2019).

**Tabla n.º 4.** Inversión extranjera directa (IED), por sector productivo de destino para el periodo comprendido entre el año 2000 y 2010; según millones de dólares. Costa Rica.

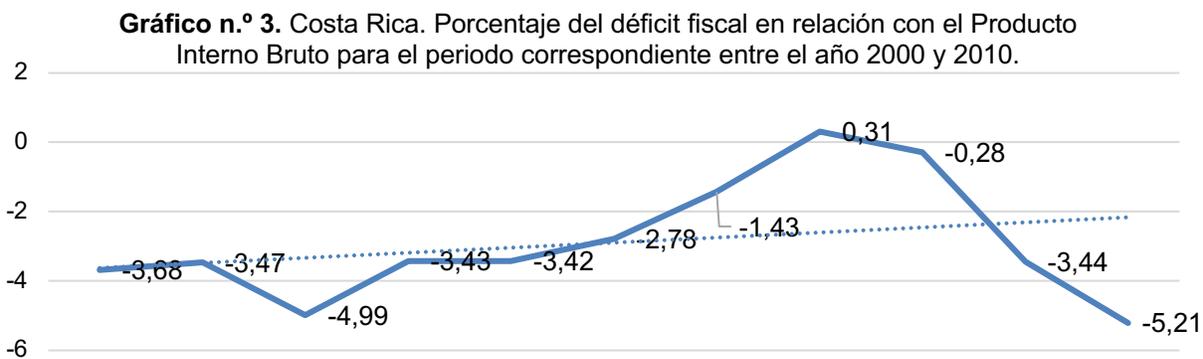
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Agricultura	-11,2	0,50	-8,60	-36,30	50,60	37,10	62,20	0,50	447,6	68,00	-9,10
Agroindustria	11,5	5,20	2,80	8,40	-0,30	29,60	-3,20	32,30	19,40	4,80	15,4
Comercio	15,5	11,10	15,20	6,00	23,90	47,60	56,30	72,80	79,60	-3,00	4,10
Industria manufacturera	296	231,6	483,0	386,7	456	344,9	439,3	689,2	554,7	407,3	812
Servicios	17,3	57,40	52,80	83,20	17,30	73,30	60,40	57,50	145,4	241,5	273
Sistema financiero	27,1	43,10	17,20	2,20	22,60	40,90	343,4	74,00	29,00	87,10	70
Turismo	51,3	102,5	76,00	88,30	41,40	53,50	136,1	321,3	291,5	253,6	80
Actividad inmobiliaria	15,0	9,00	21,00	31,00	178,4	234,6	364,5	644,6	485,1	265,6	147

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Costa Rica, sistematizados en Martínez y Hernández (2012).

Como consecuencia de ello, se formula la idea acerca del surgimiento de nuevos actores económicos en la dimensión socio política, con el potencial de ser parte de la forma en la que se traza la trayectoria de cambio a lo largo de la década bajo estudio: sea porque estos actores accionan los mecanismos de la justicia constitucional e inciden de manera directa sobre el estado constitucional de las cosas; sea porque, a partir del desempeño de estos actores en el país y sus actividades productivas, se generan

acciones por medio de la justicia constitucional en defensa de los derechos fundamentales; o, sea porque estos actores alcanzan alguna incidencia en el desempeño legislativo respecto de las reformas constitucionales que se tramitaron en la década bajo estudio.

En adición a ello, Costa Rica ingresó a la primera década del siglo XXI con una trayectoria progresivamente satisfactoria en cuanto al déficit fiscal como porcentaje del PIB, alcanzando incluso niveles positivos de hasta 0,31% por encima de este indicador. No obstante, de manera abrupta, esta cifra descendió a -5,21 para el cierre de la misma década, el nivel más negativo de todo el decenio. Sin embargo, ¿cuál es la relación del déficit fiscal en el objeto bajo estudio? Esta variable económica representa, en esencia, uno de los factores bajo los cuales se materializan las posibilidades reales por parte del Estado para llevar a cabo sus fines y satisfacer las demandas ciudadanas; en el caso de que los ingresos del Estado representen menos que los gastos, ello supone a su vez una contracción en la coyuntura social de política económica donde se reducen las posibilidades del entramado institucional para alcanzar de manera eficaz y efectiva a la ciudadanía (outputs).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Costa Rica (2022).

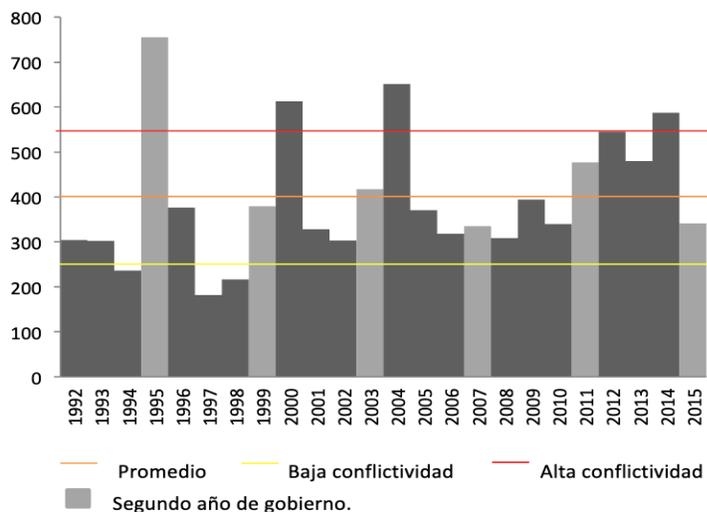
A su vez, tal como reseña la teoría contemporánea sobre el análisis económico del derecho constitucional, algunas de las garantías fundamentales de la modernidad no solo implican una posición comprometida y protectora desde el entramado institucional; sino, también, las condiciones materiales y las posibilidades económicas para satisfacer esas previsiones normativas fijadas en el derecho de la Constitución:

La perspectiva normativa incurre en saltos de deducción lógica, lo que induce a conclusiones infundadas como consecuencia de una gran confusión entre lo que el Estado debe hacer con lo que puede hacer en materia de políticas públicas (...); además, porque sitúa el discurso normativo en un nivel escasamente operativo al ignorar la importancia de los procedimientos –especialmente los de elección y adopción de alternativas– y enfocarse sólo en los resultados esperados. En síntesis, (...) el enfoque normativo pasa por centrarse en aquello que “debería” hacerse y no en lo que efectivamente es posible ejecutar (Díaz, 2001).

Finalmente, se hace un breve análisis sobre las acciones colectivas que tuvieron lugar en el periodo de análisis. Al respecto, María José Guillén Araya (2016) realizó un trabajo de investigación para el Programa Estado de la Nación, en el cual se identificó que el periodo de 2000 al 2010 fue el primero, desde 1995, en registrar momentos de alta conflictividad en el sistema político costarricense. Particularmente, estas coyunturas se enmarcan dentro de los procesos relacionados con el Combo del ICE, así como la entrada en vigencia de la concesión otorgada para la Revisión Técnica Vehicular y el proceso de negociación del TLC con Estados Unidos.

Según se aprecia en la siguiente ilustración, obtenida del trabajo realizado por la autora, los picos de alta conflictividad son muy puntuales y específicos, de manera que sobresalen respecto de un periodo general que, en términos más amplios, mantuvo niveles frecuentes de acciones colectivas sin que se presentaran otros episodios de tensión tan conflictiva como los que se corresponden a los mencionados en el párrafo anterior.

**Ilustración n.º 2.** Acciones colectivas registradas por año, 1992-2015. Costa Rica.



Fuente: Guillén (2016) a partir de Base de datos sobre acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

A modo de resumen, el periodo de análisis en esta investigación deja entrever varias características sobre sus procesos y fenómenos políticos. En primer lugar, se trata de una época donde los indicadores relacionados con la desigualdad social y la situación presupuestaria del Estado, empezaron a ensancharse con mayor preponderancia y a tomar un rol cada vez más importante en la agenda política y en las demandas ciudadanas. En forma paralela, se presenta la circunstancia de un sistema político en evolución que empezó a reflejar materialmente los efectos de una fragmentación partidaria; esto es, que podrían entablarse algunas ideas en cuanto al hecho de que el descontento ciudadano ocasionado frente a los indicadores referidos, se canalizó mediante una multiplicación de la oferta partidaria como una de las muchas respuestas que tuvo el sistema político frente a tal circunstancia.

Finalmente, que se trató de un periodo en el cual la inversión extranjera fue un tema de relevancia socio política e institucional; tanto por la manera en la que eso transformó la matriz productiva del país, como por la forma en la que se avivaron fuerzas de movimientos sociales y de repertorios de acción tendientes a una oposición sobre lo que esa inversión extranjera representaba para el país.

En otro orden de ideas, Vega (2005) también señala que durante este periodo se consolidó la crisis de liderazgos políticos que, en materia social e institucional, tuvo como consecuencia una serie de transformaciones en el régimen democrático costarricense. Al efecto, debe tomarse en consideración que un rompimiento en la solidez de los liderazgos partidarios y políticos, en el marco de la transición hacia un sistema

multipartidista, dejó como producto espacios de poder que fueron ocupados por nuevas fuerzas sociales y políticas a nivel institucional e informal. No obstante, también se habla de una crisis de liderazgos en esta época, porque *“estas nuevas ofertas políticas, aún y cuando tienden a consolidarse, no llegan a producir el tan deseado reencantamiento con la política”* (2005, p. 126). Esto apunta a que, aún y cuando el periodo bajo análisis presenta circunstancias sociales, económicas e institucionales complejas, esto también está acompañado de una caracterización coyuntural que le circunscribe bajo los términos de erosión respecto de los liderazgos que se habían fraguado en la segunda mitad del siglo XX. Este autor también reseña lo siguiente:

Después de estos hechos, que profundizaron la crisis del bipartidismo, asistimos a la consolidación de la estructura pluripartidaria. Tres hechos específicos, en este sentido, resultan relevantes: la disidencia de líderes del PLN de amplia trayectoria, incluyendo a un hijo del caudillo Figueres Ferrer, don Mariano Figueres y a un exsecretario general del PLN, don Luis Guillermo Solís; los intentos por constituir directorios legislativos pluripartidistas; y, más recientemente, la articulación política de las mujeres diputadas con intenciones de conformar una papeleta pluripartidaria, con rostro de mujer (2005, p.135).

La contextualización de este periodo es trascendental para, a su vez, analizar con integralidad la trayectoria política del cambio constitucional. El reflejo de la Constitución Política como contrato social depende de la óptica que exista respecto de ella como norma inmersa en una realidad y en una coyuntura, así como de las dinámicas, procesos y fenómenos políticos que acontecen en el cuerpo social. De este modo, otro de los aspectos a resaltar también se encuentra el hecho de que la caracterización relacionada con la erosión de los liderazgos políticos, alcanza espacios como la Asamblea Legislativa: el foro político donde, constitucionalmente, corresponde la discusión y la aprobación de los cambios al texto de la Carta Magna. Con base en lo que hasta ahora se ha expuesto, en la siguiente sección se realizará una breve exploración sobre las implicaciones que tuvo esa coyuntura política en tales procesos, a fin de contextualizar más adelante los que son objeto de estudio en esta investigación.

## **B. Perspectivas generales sobre el reformismo constitucional en el sistema político costarricense.**

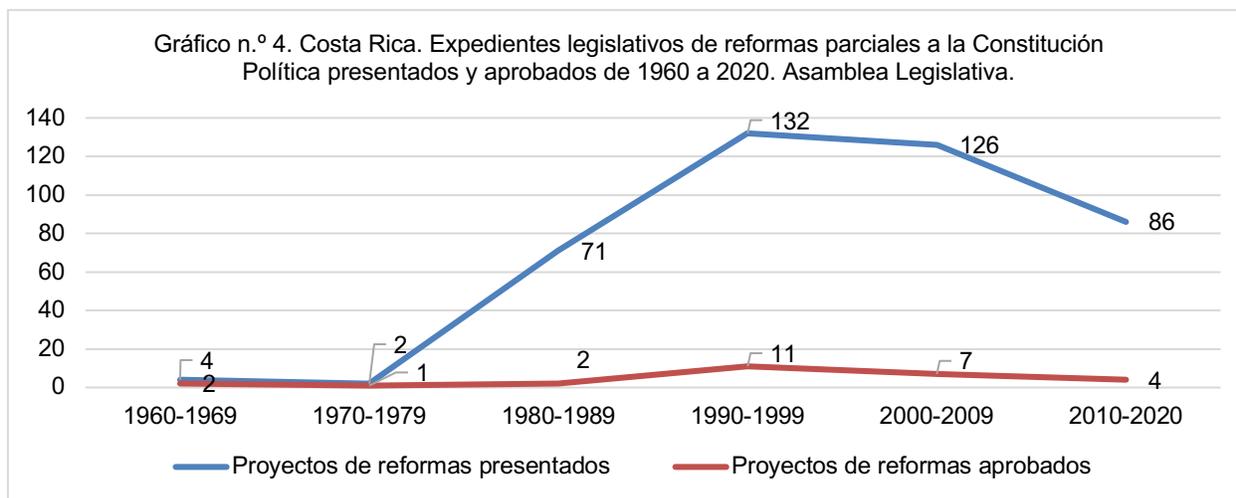
De la mano con lo expuesto en la sección anterior y según se indicó en el apartado metodológico, esta investigación está delimitada en su objeto de estudio, respecto de las reformas parciales a la Constitución que fueron satisfactoriamente aprobadas y que produjeron un cambio normativo en el texto de la Carta Política. No obstante, a modo de contextualización, también resulta de interés reflexionar y complementar en torno a ese objeto de estudio, desde los intentos de reforma constitucional que obtuvieron un resultado negativo; esto es, aquellos proyectos de reforma que fueron archivados por la Asamblea Legislativa.

La trayectoria política del cambio constitucional también se traza complementariamente por aquellos intentos del poder constituyente derivado, de variar el texto de la norma constitucional; esto es así, en virtud de que muestra las intenciones que ha tenido ese foro político por incidir en la redacción constitucional y de canalizar a través de esa vía las demandas sociales e institucionales de la comunidad política.

Costa Rica no tiene mecanismos flexibles de variación constitucional, pues el procedimiento legislativo establecido en el texto de la Constitución exige una serie de pautas necesarias que categorizan el régimen costarricense como uno de carácter rígido; sin embargo, es necesario destacar que el inicio del procedimiento o la proposición de proyectos de reforma parcial a la Constitución, sí es un paso menos rígido. Es decir, el procedimiento de aprobación de las reformas parciales ocasiona que la formalización de un cambio en el texto constitucional sea complejo; empero, la proposición de esas reformas ante la corriente legislativa no lo es.

Concretamente, el requisito que se exige para esos efectos en el numeral 195.1 de la Constitución, es la firma de 10 diputaciones o las firmas del 5% de las personas que componen el padrón electoral. Esto conduce a que la actitud del Congreso respecto de las reformas parciales a la Constitución es tendencialmente propositiva, pero al momento de decidir sobre su aprobación, tal aspecto se hace más complejo porque se requieren los 38 votos de mayoría calificada para formalizar el cambio normativo. El requisito de entrada para el expediente en la Asamblea Legislativa es de 10 curules; pero

el requisito de aprobación casi se cuadruplica con los 38 votos. Esta situación se refleja por medio de los siguientes datos:



Fuente: elaboración propia a partir de la *Base de datos de reformas constitucionales* (2022).

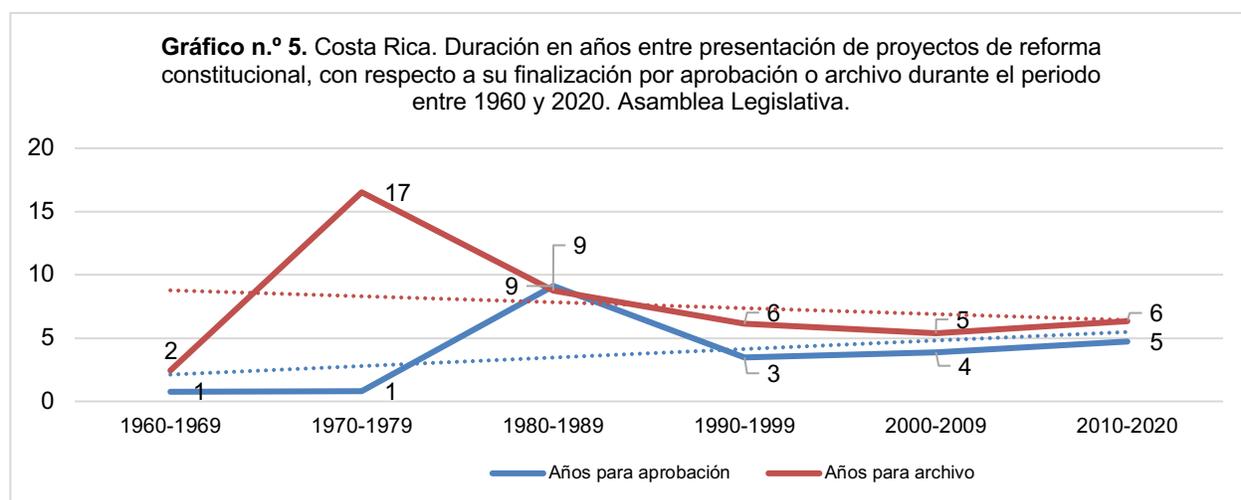
Estos datos lo que muestran es que existe una distorsión normativa entre la exigencia constitucional para la presentación de reformas, con respecto a la exigencia constitucional para la aprobación de esas reformas. De hecho, como es propio del ordenamiento jurídico aplicable a nivel del congreso, la firma de una diputación como proponente del proyecto de reforma constitucional o de cualquier otro tipo de expediente legislativo, no condiciona ni determina en modo alguno su apoyo al proyecto.

Esto podría representar, entonces, algo similar a lo que ocurre con la promesa democrática respecto de la cual ha llevado a cabo estudios el PEN (2021); así como la aprobación de leyes sustantivas se queda en una mera promesa política cuando el congreso no les dota de contenido económico para su materialización, del mismo modo la proposición de reformas parciales a la Constitución podría asimilarse una promesa democrática en el entendido de que el requerimiento normativo sobre las firmas de presentación no implica de ninguna manera el apoyo político que es necesario para su aprobación.

La idea anterior se refuerza cuando, a profundidad, se analiza el plazo que toma la aprobación de una reforma parcial a la Constitución en la corriente legislativa. Según se indicó en líneas atrás, el procedimiento establecido en el texto constitucional para sus

modificaciones parciales, se trata de un complejo tránsito a través de una serie de fases prolongadas en la ruta del congreso.

Considerando la regulación establecida en el artículo 210 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el plazo mínimo normativo en el cual sería posible aprobar una reforma parcial a la Constitución corresponde a 12 semanas, partiendo del hecho de que todas sus fases se llevan a cabo sin ninguna obstaculización y de manera fluida por medio de un sólido consenso político y de que ese escenario se produzca en sesiones ordinarias del congreso. No obstante, los datos muestran que en realidad las reformas parciales a la Constitución, desde 1960 y hasta el año 2020, tarda en promedio 3,2 años. Además, como se muestra en el siguiente gráfico, el plazo de aprobación va en aumento desde la transición del sistema político al multipartidismo en los espacios de representación legislativa:



Fuente: elaboración propia a partir de la *Base de datos de reformas constitucionales* (2022).

En el gráfico anterior sobresale un valor en el periodo de 1980-1989, el cual obedece a la reforma aprobada mediante el expediente n.º 9823 titulado como “Salidas del Señor Presidente”, la cual modificó el texto de la Constitución con el fin de establecer la obligación de que quien ocupe la Presidencia de la República deba comunicar con antelación a la Asamblea Legislativa sobre sus salidas del país. Esa reforma se presentó en el año 1983, pero su aprobación se produjo hasta el año 1999; es decir, tardó 16 años para alcanzar su aprobación por parte del poder constituyente derivado. Los datos

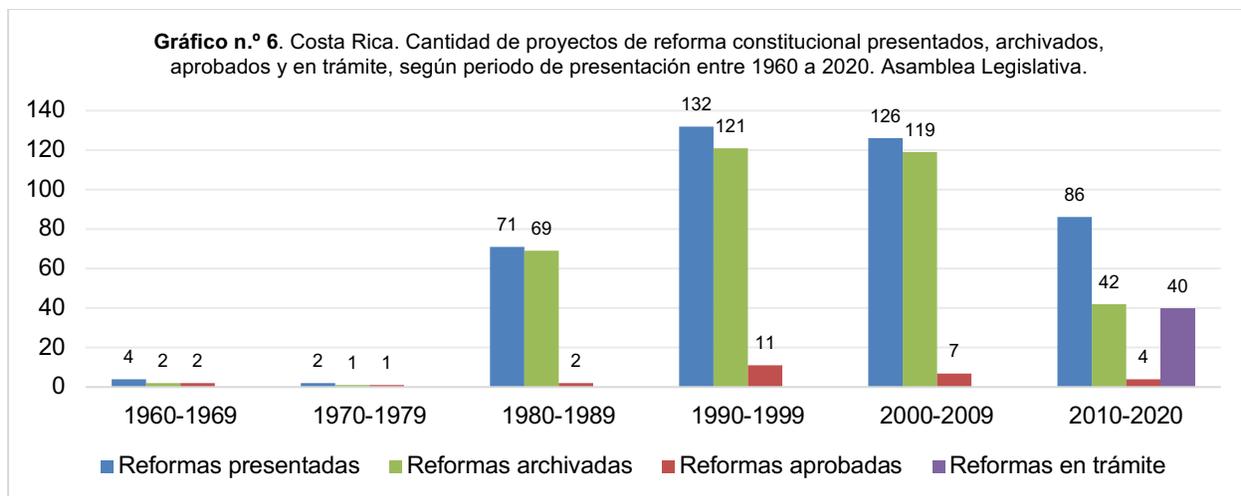
también muestran que, desde 1990 hasta la fecha, cada 10 años la tramitación legislativa de reformas parciales a la Constitución Política tarda 1 año más.

Al analizar en perspectiva los dos gráficos antes expuestos, es posible identificar que en Costa Rica existe una tradición conservadora cuando se trata de reforma parcial; es decir, los datos muestran que el poder constituyente es proactivo en la presentación de iniciativas y propuestas para modificar la Constitución Política, pero su actitud es distinta cuando se trata de aprobar tales expedientes. Desde 1960 y hasta el año 2020, de un total de 421 expedientes de reforma parcial a la Constitución, solo el 6% de esas iniciativas logró alcanzar una aprobación legislativa; es decir, en el sistema político costarricense, solo se aprueba 1,5 de cada 10 propuestas de reformas parciales al texto constitucional.

Además, la evidencia muestra que el plazo de aprobación va en aumento; ello quiere decir que el congreso no solo es medido en cuanto a cantidad de reformas parciales aprobadas, sino que los acuerdos necesarios para esa aprobación están requiriendo de un lapso más prolongado. Como se verá más adelante, una de las explicaciones para la ampliación del plazo que toma la aprobación de una reforma, podría obedecer a la necesidad de más tiempo para alcanzar los acuerdos y consensos políticos necesarios para esos efectos; sin embargo, también hay que considerar que, el hecho de una mayor fragmentación de la representación partidaria en la Asamblea Legislativa, potencia la cantidad de posibilidades de presentación de expedientes correspondientes a reformas parciales a la Constitución.

Si uno de los requisitos normativos para la presentación de un proyecto de reforma parcial a la Constitución es la firma de 10 diputaciones, entonces la aparición de nuevos partidos en la Asamblea Legislativa también potencia las posibilidades de un aumento en la proposición expedientes de esta índole.

A pesar de ello, los datos muestran que, desde la última década del siglo pasado, el congreso también presenta una tendencia decreciente de presentación de expedientes de reforma parcial a la Constitución. Es decir, durante el periodo comprendido entre 1990 y hasta el año 2020, en Costa Rica cada 10 años se presentan menos expedientes de reforma constitucional, se aprueban menos propuesta de reforma y, además, se tarda más en esa aprobación. El siguiente gráfico muestra estas afirmaciones:



Fuente: elaboración propia a partir de la *Base de datos de reformas constitucionales* (2022).

Respecto del análisis expuesto, se debe hacer la precisión en cuanto a que existen 40 expedientes de reformas que fueron presentados en el periodo 2010-2020, cuya tramitación aún se encuentra pendiente en diferentes fases (Plenario, Comisiones, etc). Por ese motivo, el resultado final de reformas aprobadas y de reformas archivadas para ese periodo, podría variar en el transcurso de los próximos años cuando venza el plazo cuatrienal de los expedientes.

A modo de cierre, esta contextualización sobre el comportamiento del sistema político en el eje de la variación constitucional, permite entrever que los ajustes al texto de la Constitución tuvieron una tendencia creciente hacia la finalización del siglo XX. No obstante, desde el inicio del siglo XXI, los datos muestran que el congreso ha tenido una dinámica distinta. En primer lugar, desde el año 2000 la Asamblea Legislativa ha mostrado que se presentan cada vez menos iniciativas de reforma parcial a la Constitución y, en el mismo sentido, que se aprueban cada vez menos expedientes de reforma constitucional. Aunado a lo anterior, como se indicó en líneas atrás, el periodo de aprobación también está aumentando a razón de 1 año por cada 10, como se mostró en el gráfico n.º 4.

En atención a lo expuesto, es posible afirmar que la transformación en los espacios de representación, como lo es la Asamblea Legislativa, puede constituirse en un factor determinante que incide en aspectos como lo es el reformismo constitucional; además, se destaca el hecho de que la Asamblea Legislativa ha sido medida en

aprobar, pero también mantiene altos números de presentación de expedientes de reformas constitucionales que terminan por ser archivados como una consecuencia de la distorsión normativa entre los requisitos de apoyo para la proposición, respecto de los requisitos necesarios para la aprobación.

Un detalle importante es que, según certificación del Departamento de Servicios Parlamentarios (2022), a la fecha no consta que algún expediente legislativo correspondiente a reformas parciales a la Constitución, hubiese tenido como mecanismo de proposición a la iniciativa ciudadana. Es decir, la ciudadanía no ha ejercitado la posibilidad de introducir reformas parciales a la Constitución Política, a través de la recolección del 5% de las firmas de personas inscritas en el padrón electoral. Ese también es un dato relevante, pues demuestra que la canalización de variaciones normativas al texto constitucional se ha decantado en forma absoluta a través del mecanismo de las 10 firmas de congresistas para que se introduzca el expediente en la corriente legislativa.

De este modo, según se detalló al final de la primera sección de este capítulo, durante el periodo de 2000 a 2010, se presentó un proceso de transformación en el entorno social, político e institucional. Ahora bien, con base en los datos que se analizaron en esta sección, es posible que tal transformación sí tuvo incidencia en los procesos de reforma parcial a la Constitución Política; particularmente, porque este periodo dio continuidad a una tendencia de rezago en los plazos de aprobación de las reformas parciales al texto constitucional y también da cuenta de que los acuerdos políticos necesarios para ello representan cada vez más un desafío complejo en el escenario legislativo. Al efecto, es preciso traer a colación lo expuesto por Vega (2005), en cuanto al factor de las alianzas necesarias para alcanzar acuerdos políticos en el periodo bajo estudio:

La nueva estrategia de alianzas puede ser vista obedeciendo a cuatro factores o proyecciones sociopolíticas: a) la necesidad de presentar un frente amplio fuerte por parte de los partidos minoritarios, habiendo reconocido estos su fracaso o debilidades electorales en la historia político-electoral reciente del país; b) la urgencia de ofrecer una alternativa partidista que enfrente al

bipartidismo, exigida ya hace rato por una ciudadanía cansada de "más de lo mismo"; c) la necesidad de articular un nuevo proyecto político que sirva de base para el cambio en el sistema democrático, aunado a la necesidad de darle forma a un nuevo proyecto de país; y, d) encontrar una forma de contener a un candidato asentado sobre algunos elementos de legitimidad tradicional importantes, y percibido, por sus opositores, como el nuevo rostro político de los sectores neoligárquicos transnacionalizados; es decir, con tendencias neoliberales (2005, p.118).

Esta contextualización previa sobre los procesos de variación constitucional en perspectiva, demuestra que la evolución de la norma se acompaña de las dinámicas y el desarrollo propio de la comunidad política, así como su interrelación con otros procesos como lo es el caso de la transformación en el sistema de partidos. Como se verá más adelante, esos factores incluso tienen el potencial de dirigir en mayor o menor medida el cambio constitucional hacia una dirección determinada. Para ello, en el próximo capítulo se hará un estudio a profundidad de cada una de las reformas constitucionales aprobadas durante el periodo bajo estudio de esta investigación (2000-2010); con esto lo que se propone es analizar de manera concreta la interrelación que ha existido durante ese lapso, entre las dinámicas del sistema político y la intención del poder constituyente derivado sobre la modificación de la norma, como una manera de visibilizar la trayectoria del cambio constitucional según los postulados teóricos de la investigación.

Consecuentemente, en el capítulo siguiente se hará un esbozo detallado de cada una de las reformas parciales aplicadas a la Constitución Política durante el periodo de estudio, como principal labor de investigación que pretende enlazar la caracterización del sistema político, con su respectiva evolución constitucional. Debe recordarse que la Constitución, como norma socio política, forma parte de ese sistema al que se le produjeron circunstancias de cambio y variación; por lo que, como se ha formulado a modo de hipótesis, debería algún grado de relación entre las variaciones del sistema político y las modificaciones constitucionales envueltas en este periodo de estudio, como un momento constitucional.

### **Capítulo III. Las reformas parciales a la Constitución Política aprobadas en el periodo 2000 al 2010.**

La contextualización señalada en la última sección del capítulo anterior, también sirve de base para la justificación académica, sobre la selección de los casos respecto de los cuales se ha procedido a un estudio a profundidad; es decir, las unidades de análisis que serán revisadas con mayor profundidad en las líneas siguientes. Como se observó en la sección anterior, 8.5 de cada 10 expedientes de reformas parciales a la Constitución son archivados; ello quiere decir que existe una relación significativamente diferenciada entre los proyectos que se presentan, respecto de los que efectivamente se aprueban. Ello también representa que, en términos metodológicos, una investigación que comprenda integralmente el estudio detenido y detallado de los expedientes de reformas que han sido archivados, requiere una mayor extensión y de tiempo para culminarla.

No obstante, lo que se pretende realizar es una profundización exhaustiva de cada una de las 8 reformas parciales aprobadas por la Asamblea Legislativa durante el periodo de estudio (2000-2010), según se planteó en el apartado metodológico, particularmente por tratarse del lapso en el que se produjeron hechos de relevancia politológica como lo es el caso de la transformación progresiva del sistema de partidos, la crisis de liderazgos, coyunturas críticas vinculadas a movimientos sociales, entre otros (Raventós, 2006). Como se observa en las siguientes secciones, para estas reformas parciales que fueron aprobadas, se extrajo el procedimiento seguido a nivel legislativo, los principales actores intervinientes que quedaron constando a lo largo de la documentación del proyecto de reforma, las intervenciones consultivas ante la Sala Constitucional e, incluso, muchas de las manifestaciones expuestas en el Plenario legislativo que reflejaron aspectos de trascendencia en su aprobación.

En razón de su objeto de reforma, algunas de ellas fueron agrupadas, pues correspondían a una variación del texto constitucional que implicaba algún tema en común o debido a que fueron tramitadas en conjunto para esos fines. Por ejemplo, se encuentran agrupadas las reformas relacionadas con la variación constitucional del régimen municipal y las que se aprobaron para potenciar la participación ciudadana,

entre otras. Este capítulo consiste en un análisis exhaustivo de esas reformas, desdoblado a través de una tabla en la que resulta más comprensible la modificación normativa introducida, respecto del texto que estaba anteriormente vigente. El análisis se remitió a los hechos sociales, políticos, institucionales, legislativos y judiciales más inmediatos al proceso de aprobación de cada una de las reformas; de manera tal que, si bien la indagación en esas dimensiones fue exhaustiva, ello no excluye de modo alguno el hecho de que estas reformas también pueden estar complementadas de procesos económicos, ambientales, culturales o de cualquier otra índole.

Además, se detallan las particularidades obtenidas desde su expediente legislativo de estas y la vinculación con cuestiones teóricas abordadas por autores que han desarrollado previamente alguno de los temas reformados. Es importante señalar que algunas de las reformas exigían una posterior extensión normativa por medio de leyes y de reglamentos, lo cual no forma parte necesariamente del objeto de estudio y, consecuentemente, solo se hace mención sucinta a esos aspectos sin algún detalle a profundidad.

#### **A. Reforma del artículo 11 de la Constitución Política: fortalecimiento del control público estatal.**

La primera reforma constitucional que logró ver su materialización en la década inicial del siglo XXI, consiste en la adición textual que realizó la Asamblea Legislativa al numeral 11 de la Constitución Política. En particular, este numeral también da pie al artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública y, de manera conjunta, informan el contenido de que lo que representa el principio de legalidad en el ordenamiento jurídico costarricense.

Al realizar un análisis acerca de las especificaciones de esta reforma, fue posible identificar que el proyecto de reforma constitucional se inició desde el año 1998 con la integración legislativa que corresponde al periodo constitucional de 1998-2002. Esto quiere decir que las diputaciones proponentes alcanzaron a ver satisfactoriamente

aprobada la iniciativa de reforma constitucional que fue presentada dentro del mismo periodo constitucional en el que ejercieron el cargo.

El proyecto legislativo n.º 13338 bajo el cual se impulsó esta reforma constitucional, fue suscrito por las siguientes diputaciones: Luis Fishman Zonzinski (PUSC), Célimo Guido Cruz (PFD), Manuel Bolaños Salas (PUSC), Alex Sibaja Granados (PLN), Irene Urpí Pacheco (PUSC), Ovidio Pacheco Salazar (PUSC), Jorge Luis Villanueva Badilla (PLN), Guillermo Constenla Umaña (PLN), Ligia Castro Ulate (PUSC), Orlando Báez Molina (PUSC), y Wálter Céspedes Salazar (PUSC). La variación textual de la Constitución Política en su artículo 11 fue la siguiente:

Tabla n.º 5. Comparativo textual de reforma introducida a la Constitución Política mediante proyecto n.º 13338. Costa Rica.	
Redacción anterior:	Redacción aprobada:
Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben estar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública.	Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. <b>La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.</b>

Fuente: elaboración propia a partir del proyecto de reforma n.º 13338.

Según se observa, la reforma incorpora una voluntad legislativa relacionada con los mecanismos constitucionales para asegurar una mejor calidad de la prestación del servicio a las personas administradas. Este elemento podría considerarse como la materialización, en el sistema político costarricense, del concepto correspondiente al ejercicio de *accountability* en la gestión pública, en los términos de O`Donell (2001): la institucionalización legal de la desconfianza política. En los términos teóricos de este autor, sería posible subsumir la reforma constitucional bajo estudio como un caso de materialización normativa (en el más alto rango jerárquico del ordenamiento) de *accountability* horizontal asignada:

Éstas son las varias agencias (Ombudsmen, auditorías, controladores, conseils d'Etat, fiscalías, contralorías, y similares) legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales (...). Las agencias asignadas tienen varias ventajas: una es que pueden ser proactivas y continuas en su actividad. Otra es que, por esta razón, pueden ser eficaces en prevenir o disuadir acciones ilegales de las agencias que supervisan. Otra ventaja es que para sus acciones las agencias asignadas pueden invocar criterios profesionales antes que partidarios o "políticos." Finalmente, por su carácter continuo y profesionalizado, estas agencias pueden desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas estatales (...). Veremos, por otra parte, que en las democracias que funcionan deficientemente, las agencias asignadas pueden ser importantes para facilitar e incluso promover varios tipos de accountability vertical (2021: p. 19).

En el caso concreto de la reforma constitucional bajo estudio, su representación en el sistema político trasciende a la obligación legal de una rendición de cuentas: particularmente, según consta en las actas del expediente legislativo (Asamblea Legislativa, 2000, p.128), en el proceso de discusión de esta iniciativa se le visualizó como una forma de implantar, en palabras del Diputado Walter Robinson: "dientes a un artículo [constitucional], en el sentido de que le da nuevos instrumentos para que posteriormente, por medio de leyes, se puedan crear instrumentos que hagan funcionar mejor la administración pública" (Asamblea Legislativa, 2000, p:608).

El trámite legislativo de este proyecto estuvo activamente impulsado por la fracción del Partido Unidad Social Cristiana; particularmente, por su proponente: Luis Fishman Zonziski. De hecho, su primera votación en primer debate obedeció a que, ese mismo partido, que se encontraba a la cabeza del Poder Ejecutivo para el cuatrienio presidencial de 1998-2002, lo convocó para su conocimiento en sesiones extraordinarias de la legislatura correspondiente al periodo 2000-2001.

Al momento en que se logró en primer debate con el voto unánime de las diputaciones presentes (49), se procedió a conceder el uso de la palabra a quien fue el proponente del proyecto, señalando lo siguiente:

El hecho de que establezcamos la necesidad de que cada jerarca de una institución pública tenga que rendir cuentas, no porque sus actos fueron ilegales, no porque no ha incumplido la ley, no porque no ha violentado la Constitución, sino que ha sido eficiente en el servicio, que ha servido a las expectativas que los costarricenses tenían de su trabajo, que ha cumplido con las promesas que hicieron en el campo de su responsabilidad, es un avance enorme para el país. La ley tendrá que determinar cuáles podrían ser las consecuencias si no se hubieren cumplido las expectativas de los costarricenses. Repito: pasar de la figura que el funcionario público simplemente tiene que cumplir con la ley; a obligarlo a ser eficiente, a obligarlo a rendir cuentas, a obligarlo a dar una explicación que va más allá del anuario que hemos hecho todos los que hemos pasado por los ministerios, es un enorme avance en la democracia de este país. (Asamblea Legislativa, 2000, p. 127)

Esto se corresponde con la tendencia presente en las democracias latinoamericanas, en cuanto a la respuesta de los sistemas políticos ante las situaciones de corrupción acontecidas durante la última parte del siglo XX. En el caso costarricense, se trató de una modificación a la Carta Política sin que conste en el expediente legislativo una individualización concreta, respecto de un acto político de corrupción, que hubiese motivado su impulso en el Congreso.

Nótese que, en el caso específico de la reforma constitucional bajo estudio, la exposición de motivos ya mencionaba algunas de las instituciones políticas que se corresponden con la agencia de *accountability* asignada a la que hacía mención O`Donell: “se debe reconocer el esfuerzo por superar tales problemas por parte de entes fiscalizadores como ARESEP o la Defensora de los Habitantes, pero la ineficiencia del Estado ha llegado a un punto tal que obliga a una reforma constitucional, en la que se

estatuya la obligación constitucional expresa del Estado de fiscalizar su eficiencia” (Asamblea Legislativa, 2000, p.4).

La literatura que recoge este tema específico, es coincidente en un aspecto: durante los años noventa surgió un movimiento socio político e institucional para consolidar el ejercicio democrático de transparencia y rendición de cuentas. Puesto que: “La democratización en América Latina: los nuevos gobernantes democráticamente electos y sus prácticas de gestión pública fueron sometidos a intensa vigilancia” (Emmerich; 2004: p.68).

La democratización y el escrutinio públicos llevaron muchas veces a la lamentable comprobación de que la corrupción permeaba las estructuras gubernamentales y administrativas, muy a menudo en contubernio con grandes empresas e intereses económicos. Los conceptos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas se enfocaron en forma prioritaria y casi exclusiva a la lucha contra la corrupción pública

De tal forma, la conclusión preliminar acerca de la trayectoria socio política de la iniciativa de variación constitucional bajo estudio, es la consistencia de esta modificación normativa con las tendencias institucionales y sociales de ajuste en cuanto a los controles sobre el ejercicio de la función pública, la gobernanza y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Como uno de los puntos de finalización sobre la trayectoria normativa que ha derivado esta reforma, se tiene a la Ley n.º 9635 (Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas), la cual llegó a establecer por la vía de ley, casi 20 años después de la reforma constitucional, la obligatoriedad absoluta de que todas las instituciones del Estado apliquen procesos de evaluación del desempeño a su personal.

Esto quiere decir que, a pesar de contar con un mandato constitucional desde el año 2000, lo cierto es que las condiciones de política legislativa y de iniciativa por parte del Poder Ejecutivo para que esto se materializara en instituciones que trascienden al Gobierno Central, se produjo hasta el año 2018 con la entrada en vigencia de la referida ley.

Antes de ese momento, el carácter abierto (fórmula amplia) que caracteriza a la redacción constitucional de esta reforma y su necesaria implementación por la vía infra constitucional (legal, reglamentaria), solamente se había producido por mandato de la

Dirección General de Servicio Civil como una política pública del Poder Ejecutivo, por medio de la Resolución DG-237-2008, en cuanto a los procesos relacionados con la evaluación de las personas que laboran para la Administración Central, así como por los controles característicos que introdujo la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

No obstante, lo que sí es cierto es que la reforma podría enmarcarse también en procesos de políticas públicas tendientes a la medición del rendimiento y el desempeño del Estado, por medio de: a) un hecho que le antecede, como lo es la creación de la Contraloría General de la República en 1994; b) la progresiva inclusión y obligación de los informes de labores que deben rendir las autoridades públicas; c) el aumento de mecanismos institucionales en diferentes ámbitos del Estado para propiciar la participación y vigilancia ciudadana como un componente de vigilancia y evaluación de la Administración Pública.

### **B. Reforma del artículo 150 de la Constitución Política: la responsabilidad del ejercicio público.**

En el orden cronológico, corresponde analizar la segunda reforma constitucional que fue aprobada por la Asamblea Legislativa durante esta década bajo estudio. Concretamente, se trata de una reforma introducida al artículo 150 de la Constitución, relacionada con la amplificación temporal de la responsabilidad de quien ocupe la Presidencia de la República.

<b>Tabla n.º 6.</b> Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8004. Costa Rica.	
Redacción anterior:	Redacción aprobada:
Artículo 150.- La responsabilidad del Presidente de la República y de los Ministros de Gobierno por hechos que no impliquen delito solo podrá reclamarse mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos y hasta un año después de haber cesado en sus funciones.	Artículo 150.- La responsabilidad <b>de quien ejerce la Presidencia de la República</b> y de los Ministros de Gobierno por hechos que no impliquen delito, solo podrá reclamarse mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos y <b>hasta cuatro años después de haber cesado en sus funciones.</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la ley n.º 8004 (2001).

De previo al detalle sobre el fondo de esta reforma, este proyecto fue propuesto por: Abel Pacheco de la Espriella (PUSC); Rina Contreras López (PUSC); Carlos Vargas Pagán (PUSC); Eliseo Vargas García (PUSC); Everardo Rodríguez Bastos (PUSC); Emanuel Ajoy Chan (PUSC); Irene Urpí Pacheco (PUSC); Danilo Ramírez Muñoz (PUSC); Ligia Castro Ulate (PUSC) y Elberth Gómez Céspedes (PUSC). Esto contabiliza 10 diputaciones firmantes; todas ellas del partido que, para el periodo constitucional de 1998-2002, también ocupó el oficialismo socialcristiano en el Poder Ejecutivo.

La reforma en cuestión introduce un cambio de redacción en su primera línea, a fin de que se lea de manera genérica el puesto de la Presidencia de la República; lo anterior, en virtud de que anteriormente se refería a una connotación masculina. En adición a ello, la reforma cambia el plazo para el ejercicio de procedimientos tendientes a investigar y eventualmente sancionar las responsabilidades administrativas de las personas que ocupan los Ministerios y la Presidencia de la República. Sobre este último aspecto, el de mayor relevancia por su peso político y jurídico, deben realizarse las siguientes precisiones, que serán puntualmente desarrolladas.

Si bien la Ley General de la Administración Pública ya había incorporado un plazo similar para la determinación de la responsabilidad administrativa en la función pública, en virtud de la jerarquía de la Constitución Política, la Presidencia y los Ministerios contaban con la disposición de un plazo reducido de 1 año por el artículo bajo estudio.

El contexto legislativo deja entrever que la aprobación de esta reforma está vinculada a la repuesta socio-política de acontecimientos relacionados al fenómeno institucional de la corrupción: las actas del Plenario legislativo demuestran manifestaciones (precisas e imprecisas) acerca de la manera en la que la prescripción estaba siendo utilizada por figuras del gobierno respecto de hechos de aparente irregularidad en la función pública.

Se hace ver que, en el caso concreto, no se hace mención a la Vicepresidencias ni a los Viceministerios: ello obedece a la consistencia constitucional de otorgarle un rol figurativo sin responsabilidades constitucionales específicas ni legales a las vicepresidencias de la República; y, por otro lado, en virtud de que los puestos políticos de viceministerios se tratan de cargos creados por ley (Ley General de la Administración Pública).

Sobre los dos primeros aspectos, en cuanto a la consecuencia derivada de la aprobación de la Ley General de la Administración Pública, la respuesta socio política del combate a la corrupción y el control político de oposición, existen 2 intervenciones particularmente valiosas para contextualizar el proceso legislativo de esta reforma:

Ovidio Pacheco Salazar: La semana pasada leí con tristeza en los periódicos, cómo la Presidenta Ejecutiva Acueductos y Alcantarillados se acogió recientemente al instituto de la prescripción, asimismo al de la impunidad, para que ella y un grupo de funcionarios de esa institución que construyeron clandestinamente un "jacuzzi" con un baño sauna en el sótano de esa institución, quedaran impunes. Por eso, con proyectos como este, que amplían el plazo de la prescripción para que funcionarios públicos no se acojan a ella y se amparen a la impunidad, estamos contribuyendo al rescate de la moral. Señoras diputadas y señores diputados, llama la atención que el instituto de la prescripción es tan tentador, que hasta quienes han renegado de ella y han exigido a otros que renuncien, al final terminan usándola para evitar ser acusados por delitos contra el honor, como ocurrió recientemente a un aspirante a la Presidencia del Partido Liberación Nacional.

Luis Fishman Zonzinski: Me parece que la votación unánime que ha recibido esta propuesta del Diputado Villanueva Monge, es una excelente señal de la forma como ha actuado esta Asamblea Legislativa cuando se trata de enfrentar los problemas de corrupción o de rendición de cuentas. Este proyecto se puede ligar perfectamente con uno que esta Asamblea aprobó que es la "Reforma al artículo 11 de la Constitución Política", que tiene que ver con la rendición de cuentas de los funcionarios. Me parece que esta es la señal que están esperando los costarricense de los políticos. una responsabilidad que tenemos todos los representantes, de dar apoyo a estas gestiones e iniciativas en la Asamblea Legislativa. (Asamblea Legislativa, 2000, p.127).

Llama más la atención, en este caso, cuando este proyecto fue presentado en 1996, por el Diputado Villanueva Monge, que sean diez diputados del Partido Unidad Social Cristiana, los que retoman el proyecto y hacen manifestación de que por razones de que no se presentó en su momento la discusión y no se adecuó a los términos, se tomaba el proyecto y así se planteaba. Esto es una muestra de lo que debe ser un Parlamento; una muestra de que en el Parlamento muchas veces no tenemos que fijarnos de quién proviene la iniciativa, sino hacia qué están dirigidas las iniciativas. Me parece que la votación unánime que ha recibido esta propuesta del Diputado Villanueva Monge, es una excelente señal de la forma como ha actuado esta Asamblea.

Como quedó plasmado en las actas de la sesión legislativa donde se dio primer debate a esta reforma constitucional, la voluntad de quienes figuraron como proponentes (pese a que no queda plasmada necesariamente de esa forma en la exposición de motivos), resultó ser también un mecanismo de *accountability* horizontal respecto de hechos y situaciones mediáticas acaecidas en el entorno socio político y vinculadas particularmente con el fenómeno de la corrupción, atribuibles en su momento al partido político de oposición.

Es posible afirmar que la presentación y el impulso de esta reforma, por parte del PUSC, puede asimilarse a un ejercicio de control político: nótese que los diputados intervinientes en las transcripciones anteriores hacen alusión directa a cuestiones de corrupción atinentes al Partido Liberación Nacional, que fungió como la fuerza política de oposición para el cuatrienio en el que se enmarca esta reforma constitucional. Las manifestaciones citadas dejan entrever que esta reforma sirvió para consolidar un posicionamiento político a favor del PUSC, a partir de lo que ese oficialismo criticaba como deficiencia de la oposición que recién había perdido las elecciones presidenciales. Constenla Arguedas (2015) señala que el control político en la modernidad de los sistemas legislativos, es un mecanismo eficaz, “en cabeza de los cuerpos colegiados con el objetivo de exigir y garantizar el ejercicio del poder y la gestión gubernamental de una manera transparente y al mismo tiempo reclamar la responsabilidad política de quienes llegan a cargos de elección popular” (p.133).

Por otra parte, para Negretto, este tipo de reformas constitucionales podría encasillarse dentro de lo que el autor denomina la “reforma presidencialismo” en América

Latina: se trata de un conjunto de modificaciones jurídicas, políticas e institucionales tendientes a ajustar las bases del presidencialismo que inicialmente fueron diseñadas con el establecimiento y la consolidación de los sistemas democráticos en la región.

Daniel Negretto (2018) efectuó un estudio de reformas constitucionales latinoamericanas comprendidas entre el periodo de 1978 a 2014, donde señala que “todas o casi todas las reformas constitucionales afectaron, de una u otra manera, la estructura y poderes del Ejecutivo” (p. 2). Esta reforma en particular atañe a una facultad que el constituyente originario de 1949 le había dotado a la Presidencia de la República y sus ministerios: la posibilidad de que sus actos no fueran susceptibles de sanción después de haber transcurrido 1 año desde el momento en que dejaron el cargo.

Es así como resulta posible enmarcarla dentro de lo que Negretto establece como la reforma latinoamericana del presidencialismo, pues el objeto central de la Asamblea Legislativa fue quitarle esa posibilidad de pronta prescripción al Poder Ejecutivo y habilitar cualquier posibilidad de control, fiscalización y eventual control en un periodo más amplio de hasta 4 años después de haber cesado en sus funciones.

Ello coincide también con el plazo que fue establecido en la Ley General de la Administración Pública para cualquier persona que trabajara para el Estado, de manera que la reforma prácticamente consolidó la equiparación de la Presidencia de la República y sus ministerios a la función pública del resto del personal que labora para el Estado.

Un último detalle de carácter politológico revestido en esta reforma es el siguiente: refuerza el carácter figurativo y decorativo de las vicepresidencias de la República, pues no hace mención alguna sobre el plazo de prescripción que le asiste a estos puestos. Ello obedece, en conjunto con otras normas de la Constitución, al rechazo del poder constituyente originario y derivado de otorgarle funciones específicas en el texto constitucional a estos puestos; razón por la cual, si constitucionalmente no tienen labores o funciones asignadas, tampoco tendrían posibilidades de responsabilidad administrativa.

En cuanto a los puestos políticos de viceministerios, se trata de cargos públicos creados por la Ley General de la Administración Pública y no se encuentran previstos en la Constitución Política; es por ello que la reforma a este artículo tampoco les involucra,

solamente podría alcanzarles las disposiciones de la norma en aquellos supuestos donde se encuentren ejerciendo la respectiva suplencia de los Ministerios.

### C. La reforma constitucional del régimen municipal.

Las dos reformas constitucionales expuestas anteriormente, se encuentran globalmente relacionadas con un mismo tema: el mejoramiento de la función pública mediante la constitucionalización de los controles políticos de accountability y a través de la fijación normativa de responsabilidades administrativas.

Ahora bien, al efectuar un análisis a detalle sobre las reformas que les sucedieron en el tiempo, se identifica una similitud temática en el siguiente par de modificaciones hechas a la Constitución Política: se trata de cambios introducidos al texto constitucional que se relacionan con el funcionamiento de los gobiernos municipales en el país. En concreto, las reformas son las siguientes:

<b>Tabla n.º 7.</b> Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8105. Costa Rica.	
<b>Redacción anterior:</b>	<b>Redacción aprobada:</b>
Artículo 172.-Cada distrito estará representado ante la del respectivo cantón por un Síndico propietario y un suplente, sin voto.	Artículo 172.- Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto. <b>Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación.</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la ley n.º 8105 (2001).

Según se observa en el detalle comparativo de las redacciones que se indican en el cuadro anterior, la reforma introduce la creación a nivel constitucional de los Concejos Municipales de Distrito como órganos adscritos a las municipales y a través de los cuales se podrá efectuar participación ciudadana mediante procedimientos de elección popular y representación, así como con independencia funcional suficiente para canalizar y gestionar los intereses de la ciudadanía.

Al hacer una revisión del expediente legislativo, se encontró que esta reforma no obedece necesariamente a un deseo, intención o demanda socio política específica, que fuese canalizada por medio de la iniciativa legislativa. Concretamente, esta modificación al texto constitucional obedece a una serie de acontecimientos de historia político-normativa, que dieron pie a la formulación de este texto en la Constitución Política.

En el año 1975, Daniel Oduber Quirós, accedió a la Presidencia de la República por medio de la candidatura postulada desde el Partido Liberación Nacional. En esa administración, se promulgó el Decreto Ejecutivo Decreto Ejecutivo 5595-G del 12 de noviembre de 1975, denominado *Reglamento Orgánico de los Concejos Municipales de Distrito*. Este fue, a todas luces, el punto de partida de la reforma constitucional bajo estudio: se trató de una norma que habilitó el funcionamiento de órganos municipales distritales como vías institucionales para la canalización de las demandas ciudadanas en cuanto a política pública en el ámbito territorial.

No obstante, en el año 1994, esta disposición normativa fue declarada inconstitucional por parte de la Sala Constitucional mediante la sentencia 6000-94, en donde dejó sin efecto el funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito. Ante esa situación y como una respuesta política para enmendar lo resuelto por el Tribunal Constitucional, la Asamblea Legislativa incluyó esa óptica de descentralización territorial del Estado a través del Código Municipal de 1998, donde nuevamente se crearon los Concejos Municipales de Distrito bajo los siguientes términos: “serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Existirán tantos Concejos de Distrito como distritos posea el cantón correspondiente” (Asamblea Legislativa, 1998). Esta norma de rango legal, incorporó en su articulado modificaciones estructurales que incluso alcanzaron al Código Electoral, para garantizar el funcionamiento debido de estos órganos distritales como instancias para potenciar la participación política de la ciudadanía y para extender la presencia territorial del gobierno local en la vida de las personas.

Sobre este aspecto, es preciso traer a colación que la Ciencia Política contemporánea ha desarrollado una concepción teórica acerca del poder blando estatal, basada en la circunscripción territorial donde se ejercita el poder político. Esta idea supone que, a mayor distancia exista de la centralidad geográfica del poder, mayor será

la desatención y la incapacidad del Estado de suplir las necesidades de sus habitantes. De algún modo, la pretensión del Código Municipal aprobado en 1998 se orientaba en ese sentido: la redacción del artículo incluso prevé que existirán tantos Concejos Municipales de Distrito, como distritos haya en un determinado cantón. Con esto, la norma estaba reflejando la intención legislativa de llevar la presencia del Estado, en términos de gobierno local, hasta la circunscripción jurídico-política más pequeña de la organización territorial del país. Von Haldenwang (1990) describía a la descentralización del poder estatal como una moda político-institucional en la región latinoamericana para finales del siglo anterior. Sostiene el autor que este tipo de medidas se enfoca en un carácter legitimador del Estado a partir del componente territorial y las posibilidades de su presencia en la organización social de las personas:

El carácter legitimador de la descentralización política tiene dos posibles dimensiones: primero, la reforma abre nuevas arenas políticas a nivel regional o local, creando nuevas formas de participación y control ciudadano. No obstante, estas arenas políticas siempre constituyen también nuevos lugares de intervención estatal. Segundo, amplifica estructuras participativas ya existentes, sobre todo por medio de formas de descentralización funcionales y específicas. (p. 73)

Ciertamente, la creación de los Concejos Municipales de Distrito por medio del Código Municipal, trajo consigo un incremento en las *posibilidades* institucionales y políticas de participación ciudadana a nivel territorial. No obstante, como también lo refleja el autor y al haber transcurrido casi 2 décadas desde la inclusión de este modo de organización política a nivel local en el país, no necesariamente la presencia institucionalizada del Estado en términos de descentralización territorial, podría haber implicado una mejor y mayor canalización de las demandas y exigencias socio políticas provenientes de la ciudadanía.

Empero, nuevamente la intención de descentralizar territorialmente el poder del Estado hacia circunscripciones distritales, encontró un obstáculo: Johnny Araya Monge, designado por el Concejo Municipal de San José como Alcalde o Ejecutivo Municipal y perteneciente a la agrupación del PLN, interpuso una acción de inconstitucionalidad en

contra de la habilitación que había hecho el Código Municipal para revivir la existencia de los Concejos Municipales de Distrito. Esta acción de inconstitucionalidad fue declarada con lugar debido a que estos órganos no podían ser creados por Decreto ni por ley, sino que debían estar fijados en la propia Constitución; en consecuencia, se enfrentó por segunda ocasión el hecho de tener que dejar sin efecto el funcionamiento de estos órganos distritales en los gobiernos locales.

Como respuesta a este ciclo político en donde se utilizó el control de constitucionalidad como medida para dejar sin efecto la existencia de los Concejos Municipales de Distrito, la Asamblea Legislativa del periodo 1998-2000 formuló la reforma constitucional para habilitar la existencia normativa con el rango pertinente de estos órganos.

Sobre este caso en concreto de reforma constitucional, se observa que existió un proceso o trayectoria de previo a que el desenlace fuera la modificación de la Constitución Política. En una serie de hechos, se tiene que: a) en 1975 Daniel Oduber (PLN), emitió un Decreto Ejecutivo para crear los Concejos Municipales de Distrito; b) en 1994 una acción de inconstitucionalidad dejó sin efecto su funcionamiento; c) en 1998 la Asamblea Legislativa (con votos del PLN), fijó la existencia de estos órganos a nivel legal; d) en 1999 se declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad interpuesta por Johnny Araya (PLN) en contra de los Concejos Municipales de Distrito; y, e) en 2001 se aprobó y entró en vigencia una reforma constitucional que fijó la existencia de estos órganos en la Constitución Política.

Nótese que esta reforma es el producto de un proceso político en donde se identifican 2 cuestiones de importancia: en primer lugar, pese a que un mismo partido político tuvo participación activa, anuencia, aprobación y apoyo para la creación de los Concejos Municipales de Distrito, también es cierto que fueron agencias locales de ese partido las que se trajeron abajo, ejerciendo el control posterior de constitucionalidad, la existencia misma de estos órganos territoriales.

En segundo lugar, se presenta una paradoja, a nivel local, por *centralizar la descentralización* territorial del Estado. La intención de Johnny Araya Monge como Ejecutivo Municipal (PLN) de San José, por dejar sin efecto el funcionamiento de órganos que institucionalizaban la presencia del Estado más allá de la cabecera de un cantón (en

los distritos), resulta ser un contrasentido por reflejarse como una acción política para centralizar el ejercicio del poder, en una instancia que a nivel nacional canaliza la descentralización política del Estado, como lo es el gobierno local.

Posteriormente, no consta en los registros de la Sala Constitucional que esta reforma hubiese sido objeto de acciones de inconstitucionalidad; con lo cual, también puede afirmarse que el proceso político gestado desde 1975, finalmente alcanzó su consolidación mediante la incorporación de los Concejos Municipales de Distrito en el texto de la Constitución Política para el año 2001, este aspecto consta en la exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional bajo el cual se tramitó la reforma en cuestión.

La segunda reforma que abona al reforzamiento político de la descentralización territorial del Estado mediante el régimen municipal, es la que dotó de presupuesto propio a las corporaciones municipales, según se muestra a continuación:

<b>Tabla n.º 8.</b> Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8106. Costa Rica.	
<b>Redacción anterior:</b>	<b>Redacción aprobada:</b>
Artículo 170.-Las corporaciones municipales son autónomas.	Artículo 170.-Las corporaciones municipales son autónomas. <b>En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.</b> <b>Transitorio.-La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total. Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral.</b>

Fuente: elaboración propia a partir de reforma constitucional n.º 8106.

En la exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional que tramitó a esta reforma constitucional, así como en las actas de discusión en el Plenario Legislativo, consta que la intención de introducir al texto de la Constitución Política el monto

presupuestario que se le debe garantizar a las municipales, obedeció a dos aspectos relevantes en términos politológicos.

El primero de ellos consiste en el reforzamiento de las unidades territoriales de gobierno: se había consolidado jurídicamente un cuerpo normativo (Código Municipal), que dotaba a las municipalidades de importantes mecanismos de participación ciudadana y de gobernanza local; sin embargo, las posibilidades de llevar a cabo esas intenciones quedaban sin recursos materiales para alcanzarlo, pues dependían en gran medida de las anuencias políticas del partido de Gobierno para la asignación de sus fondos económicos mediante el Presupuesto Nacional de la República. Lo anterior, sin que existieran parámetros mínimos que obligaran al Ejecutivo a asignarles montos específicos para garantizar el funcionamiento del poder del Estado en las circunscripciones municipales. Por otra parte, en la exposición de motivos de este proyecto, se menciona lo siguiente:

El traslado de los ingresos ordinarios de la República con un porcentaje de un 10% a las corporaciones municipales, es el primer paso hacia el proceso de descentralización que podría en un futuro cercano alcanzar los niveles de los países Europeos y la media latinoamericana que hoy se encuentra al 15% anual. (Asamblea Legislativa, 2000).

Esta fundamentación es congruente con lo señalado en términos teóricos por Von Haldenwang (1990), en cuanto a que Latinoamérica enfrentó durante la última década del siglo pasado, una “moda” (p.61), que buscaba fortalecer la descentralización territorial del Estado mediante la dotación de mecanismos jurídicos y recursos políticos necesarios para llevar la presencia institucional y canalizar la demandas ciudadanas a los rincones que históricamente la estructura gubernamental había dejado por fuera.

En la revisión del expediente legislativo, se identificó que inicialmente esta reforma contemplaba una distribución del presupuesto bajo parámetros específicos: un 34% del presupuesto para todas las municipalidades por igual; un 33% del presupuesto según su población; y, c) un 33% según su territorio. Esta diferenciación fue eliminada durante la tramitación del proyecto de reforma, de forma que la redacción finalmente aprobada no

hizo diferenciaciones de ningún tipo en cuanto a la forma en la que debía distribuirse la asignación presupuestaria que ahora estaría otorgada al gobierno municipal por mandato constitucional y no por decisión discrecional del Poder Ejecutivo.

No obstante, después de haber salido de la Comisión Legislativa con el dictamen afirmativo unánime al haber ingresado el proyecto de reforma constitucional a la corriente del Plenario Legislativo, se presentó una moción de fondo para que se acogiera un texto sustitutivo que suprimió la redacción anterior. Es decir, un acuerdo político informal entre las diputaciones proponentes, conllevó posteriormente a la formalización de un cambio en el texto del proyecto de reforma, de manera que se eliminó la fijación constitucional acerca de la manera en la que debía ser distribuido el 10% del presupuesto que ahora les correspondería a las municipalidades. No consta ninguna discusión acerca de este cambio en las actas de la sesión, por lo que se entiende que se trató de un acuerdo político informal debido a que ocurrió en un escenario que no dejó plasmada la fundamentación de esa voluntad en el acta del Congreso.

Una vez hecha esa precisión procedimental, es necesario mencionar que por el fondo, la reforma constitucional bajo estudio representa la consolidación política y jurídica de lo que en la práctica es conocido como la autonomía presupuestaria de los gobiernos locales: la sola existencia de entidades institucionales para descentralizar las obligaciones y atribuciones del Estado territorialmente, no es suficiente si no se contemplan los mecanismos y recursos necesarios para la ejecución de esas tareas. En Costa Rica, sin embargo, tras 2 décadas de haberse aprobado la reforma en cuestión, el tema de la asignación presupuestaria a gobiernos locales mantiene dificultades que se representan en desigualdades de gestión pública entre los municipios. En un estudio politológico sobre la autonomía presupuestaria de los gobiernos locales en América Latina, Jorge Martínez Vásquez (2011) señaló lo siguiente:

Debido al limitado nivel de autonomía de ingresos, prácticamente todos los gobiernos locales en la región de América Latina sufren de desequilibrios verticales, lo que significa que sus necesidades de gasto derivadas de sus competencias funcionales exceden su capacidad de autofinanciación. Para hacer frente a los desequilibrios verticales existentes prácticamente todos los países de

la región implementan un sistema de transferencias, a menudo compuesto de diferentes formas de participación en los ingresos, con transferencias específicas o condicionadas y, en algunos casos, transferencias de nivelación (p.112).

Además de los desequilibrios verticales también existen en prácticamente todos los países de la región importantes desequilibrios horizontales entre los gobiernos locales. Estos desequilibrios horizontales son el resultado de las diferentes capacidades fiscales y bases económicas de los gobiernos locales, así como de los gastos inducidos por las diferentes necesidades derivadas de las diferencias en los costes de la prestación de servicios y las diferencias en los perfiles y las necesidades de las poblaciones residentes. Los desequilibrios horizontales son más pronunciados entre los municipios urbanos y rurales y entre los centros urbanos más pequeños y más grandes. Como se presenta a continuación, hay diferentes enfoques que se utilizan en la región para abordar los desequilibrios horizontales.

Como se observa, la fijación de un monto fijo y garantizado a los gobiernos locales no ha resultado ser suficiente para un pleno desarrollo del gobierno sub nacional. Esto es así, en virtud de que existen claras diferenciaciones de capacidades técnicas a nivel local en cuanto a la gestión de los presupuestos y, como consecuencia, se ha tenido que recurrir a la creación de estructuras de partidas especiales o de destinos específicos para contribuir al monto constitucional que debe otorgarse a las municipalidades.

En Costa Rica, esta reforma constitucional resultó ser insuficiente como fuente de recursos para los gobiernos locales, pues la *Ley de Control de Partidas Específicas con cargo al presupuesto nacional* ha precisado de adaptaciones particulares para que el Poder Ejecutivo pueda enviar recursos adicionales a las municipalidades. No obstante, esta práctica redundante en un debilitamiento de la autonomía presupuestaria de los gobiernos territoriales, pues condiciona la asignación de esos recursos a disposiciones específicas que al efecto disponga el Poder Ejecutivo y la Contraloría General de la República.

Según se indicó al inicio de esta sección, ambas reformas constitucionales se consideran temáticamente agrupadas en virtud de su componente en común: aportan y apoyan al reforzamiento del régimen municipal en Costa Rica. La primera de ellas, en

cuanto a la constitucionalización de las vías de participación ciudadana a nivel de descentralización distrital del Estado; la segunda, en cuanto a la dotación constitucional de los recursos económicos necesarios para garantizar su autonomía financiera como un componente esencial dentro del término global de autonomía municipal.

Como bien se mencionó, cada una de ellas obedece a un contexto político-institucional de distinta índole. Al efectuar un estudio a detalle sobre el procedimiento legislativo para conocer si estas reformas obedecen a una intención del Congreso por impulsarlas como un solo bloque de reformas para el mejoramiento de la gobernanza municipal, se extrajeron los siguientes datos:

<b>Tabla n.º 9.</b> Comparativo procedimental sobre la aprobación de las leyes n.º 8105 y 8106. Costa Rica.		
<b>Reforma constitucional:</b>	<b>Ley n.º 8.105 Creación de los Concejos Municipales de Distrito.</b>	<b>Ley n.º 8.106 Fijación del presupuesto para municipalidades.</b>
<b>Fecha de inicio:</b>	24 de setiembre de 1999	6 de setiembre de 1999
<b>Votación 3er debate:</b>	31 de mayo de 2001	3 de junio de 2001
<b>Promulgación Poder Ejecutivo:</b>	15 de junio de 2001	10 de julio de 2002
<b>Proponentes:</b>	Carlos Salazar Salazar (PUSC); Irene Urpí Pacheco (PUSC); Everardo Rodríguez Bastos (PUSC); Ovidio Pacheco Salazar (PUSC); Belisario Solano Solano (PUSC); Gerardo Medina Madriz (PUSC); Orlando Báez Molina (PUSC); Ligia Castro Ulate (PUSC); Sonia Villalobos Barahona (PLN); Rodolfo Salas Salas (PLN).	Rafael Ángel Villalta Loaiza (PUSC); Irene Urpí Pacheco (PUSC); Walter Céspedes Salazar (PUSC); Guillermo Constenla Umaña; Daniel Gallardo Monge (PLN); Róger Vílchez Cascante (PLN); Juven Cambronero Castro (PLN); Virginia Aguiluz Barboza (PLN); José Núñez González (PFD); Guido Vargas Artavia (PALA).

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes legislativos n.º 13.735 y 13754.

Como se desprende de la información obtenida desde los expedientes legislativos, no es posible concluir que las reformas constitucionales aprobadas en el año 2001 por la Asamblea Legislativa en cuanto al régimen municipal costarricense, obedezcan a una planificación o secuencia organizada de política legislativa para el reforzamiento de los gobiernos locales en el país. Este aspecto se respalda también con el hecho de que, en las exposiciones de motivos, las fundamentaciones de los proyectos de reforma constitucional no mencionan una interrelación entre sí: por el contrario, son

suficientemente claras como para identificar que no guardan relación en cuanto a alguna eventual intención legislativa de entrar a reformar en forma planificada, estructural o integral, aspectos relacionados con el texto constitucional que se vincula al régimen municipal.

No obstante, aunque no tengan interrelación procedimental más allá de la cercanía de fechas con las que fueron presentadas y aprobadas, sí es posible concluir en términos amplios que ambas constituyen un proceso político de reformismo constitucional tendiente al mejoramiento y el reforzamiento del régimen municipal en Costa Rica, así como hitos políticos para el desarrollo de la descentralización territorial del Estado en el país por medio de los gobiernos locales. Lo anterior, mediante la potenciación de la participación ciudadana a través de la habilitación política y constitucional para el funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito y mediante la dotación de los recursos necesarios para el ejercicio de la autonomía presupuestaria como un elemento fundamental de la autonomía municipal.

#### **D. Reformas constitucionales para potenciar la participación ciudadana**

##### **i. Inclusión del referéndum en el sistema político de Costa Rica**

Tal como se efectuó para efectos de esta investigación con las 2 reformas constitucionales desarrolladas anteriormente, de seguido se expondrá un segundo grupo de reformas que están interrelacionadas entre sí por el ámbito político e institucional de la sociedad al que se dirigen. La primera de ellas consiste en la reforma constitucional que aprobó y habilitó la realización del referéndum como un mecanismo de democracia directa para la participación política de la ciudadanía. Concretamente, la modificación constitucional efectuada se observa en el siguiente cuadro:

<b>Tabla n.º 10.</b> Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8281. Costa Rica.	
Redacción anterior:	Redacción aprobada:
Artículo 105.-La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del	Artículo 105.-La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. <b>Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones</b>

<p>sufragio, en la Asamblea Legislativa.</p>	<p>mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional. El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.</p>
<p>Artículo 123.-Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa en la forma de las leyes corresponde a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo, por medio de los Ministros de Gobierno.</p>	<p>Artículo 123.- Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular. La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. Los proyectos de reforma constitucionalde iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo perentorio indicado en la ley, excepto los de reforma constitucional, que seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de esta Constitución. Una ley adoptada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, regulará la forma, los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos de reforma constitucionalde iniciativa popular.</p>
<p>Artículo 124.-Todo proyecto para convertirse en ley debe ser objeto de tres debates, cada uno en distinto día, obtener la aprobación de la Asamblea y sanción del Poder Ejecutivo, y publicarse en el Diario Oficial, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece para casos especiales. No tienen carácter de leyes, y por lo tanto, no requieren los trámites anteriores los acuerdos que se tomen en uso de las atribuciones</p>	<p>Artículo 124.-Para convertirse en ley, todo proyecto deberá ser objeto de <b>dos</b> debates, cada uno en día distinto no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo; además, <b>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</b>, 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 (...), así como el acto legislativo para convocar a referéndum (...).</p>

enumeradas en los incisos 2) ,3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21), 22), 23) y 24) del artículo 121, que se votarán en una sola sesión y deberán publicar se en el Diario Oficial.	
Artículo 129.- (...) La ley no queda abrogada ni derogada, sino por otra posterior; y contra su observancia no, puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario.	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. <b>Por vía de referéndum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución.</b>
Artículo 195, inciso 1): La proposición en que se pida la reforma de uno o más artículos debe presentarse a la Asamblea en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados.	Artículo 195, inciso 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 <b>o por el cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (...).</b>
<b>Adiciones normativas a la redacción constitucional</b>	
<p>Adiciónanse a la Constitución Política las siguientes disposiciones:</p> <p>a) Al artículo 102, un nuevo inciso 9); en consecuencia, se corre la numeración del inciso subsiguiente. El texto dirá: Artículo 102.—(...) 9) Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.</p> <p>b) Al artículo 195, el inciso 8), cuyo texto dirá: "Artículo 195.— (...) 8) De conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.</p> <p>Transitorio único. — Las leyes especiales referidas en los artículos 105 y 123 de la Constitución Política, aquí reformados, deberán dictarse dentro del año siguiente a la publicación de esta Ley. Durante este plazo, no entrará en vigor lo aquí dispuesto.</p>	
Fuente: elaboración propia a partir del expediente del proyecto de reforma constitucional n.º 13.990.	

Esta reforma parcial a la Constitución Política, estableció la posibilidad de llevar a cabo el proceso de formulación y aprobación de la ley a través del sufragio mediante un mecanismo de democracia directa como lo es el referéndum. Al colocarla en contexto, nuevamente se observa que esta reforma política se suma a una ola de modificaciones constitucionales en América Latina para la habilitación de la democracia directa y la participación ciudadana en los procesos legislativos según Welp (2010):

En los ochenta años que van de 1900 a 1980, hubo 38 referendos en América Latina. En los treinta años siguientes (desde 1981 hasta 2010), hubo 103. Desde los 90, primero en Colombia (1991) y Perú (1993), luego en Venezuela (1999) y posteriormente en Costa Rica (2003), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), las constituciones han incluido mecanismos participativos. En las democracias consolidadas de Occidente se habla de un desgaste de la democracia representativa que se haría evidente en la desconfianza ciudadana hacia las instituciones, la abstención electoral o la caída de la afiliación a partidos políticos. Frente a esto, el referendo es propuesto como un mecanismo de legitimación e inclusión de la ciudadanía en calidad de actor de veto en los procesos de toma de decisiones. (p.27)

¿Se trata, entonces, de que esta reforma constituya una oxigenación al sistema político en cuanto a su vertiente de régimen democrático? Como se verá más adelante, la discusión legislativa y la pretensión plasmada en la exposición del proyecto de reforma, dejan entrever una vez más que la intención de las diputaciones proponentes fue alinear a Costa Rica con las tendencias reformistas que buscaban la habilitación normativa de mecanismos políticos para la participación ciudadana a través de democracia directa, a la vez que se atendieron demandas ciudadanas (inputs) que exigían mecanismos eficientes para la participación política por parte de los grupos sociales.

Autores como Arnaldo Córdova (1991) reseñan a este tipo de reformas políticas como estrategias necesarias para la modernización de la democracia: pensar que el concepto fundamental de los sistemas políticos democráticos es finito, conduce a una errada concepción que deja por fuera el carácter evolutivo y constantemente cambiante de la democracia en su expresión social. Así, entonces, la convivencia democrática va de la mano con la canalización y adaptación de los fenómenos de la cultura política, tal como lo expuso en la discusión legislativa de este proyecto de reforma constitucional el diputado Olman Vargas Cubero (2002): “la democracia no puede ser vista como un bien acabado, por el contrario, es una realidad en continua transformación histórica; la democracia como una aspiración social inalcanzable en todo su esplendor, pero sujeta a un proceso de continuo perfeccionamiento” (p.401).

Tal como lo contextualizó Ciska Raventós (2004), la aprobación en primer debate del “combo” del ICE y las movilizaciones de protesta que le siguieron, fueron sin duda el evento político de mayor significación del 2000. Esto es trascendental para comprender las razones que abonaron al fundamento legislativo de apoyar y reforzar en el país los mecanismos de democracia directa que estarían a disposición de la ciudadanía. Esta misma autora señala que la atención no solo estuvo puesta en el ICE como objeto de la discusión, sino que también hubo mucha presión sobre el accionar que al efecto tuviera la Asamblea Legislativa. En ese sentido, las manifestaciones que tuvo la reforma constitucional en el Plenario legislativo durante sus fases de primer, segundo y tercer debate, reflejan una alta disposición de las personas legisladoras para precisar la realidad ciudadana con la normatividad constitucional. Nury Garita Sánchez, ex diputada liberacionista que participó en este proceso de aprobación de la reforma constitucional, dejó plasmada en esa discusión lo siguiente:

Mucho se ha hablado de que la democracia costarricense se encuentra en crisis, que el alto grado de abstencionismo, el aumento de la delincuencia, la proliferación de los mecanismos de presión con el uso explícito de la violencia, entre otros indicados, son muestra de la existencia de una crisis de gobernabilidad que se viene encubando desde finales de los setenta. Por lo cual, bajo la premisa que los problemas de una democracia solo se corrigen con más democracia, tenemos el imperativo de aprobar esta reforma constitucional. En contraste, la participación ciudadana no fue un tema destacado por las personas, lo que significa que es necesario recuperar el prestigio social de la política, como base de una democracia de calidad en la que los costarricenses no se vean reducidos al simple papel de votantes consumidores o espectadores. (Asamblea Legislativa, 2002, p.470)

La intervención anterior permite identificar el reconocimiento a nivel legislativo de que la realidad política tenía manifestaciones sociales convulsas en torno a la institucionalidad del país; a su vez, según lo expone la exdiputada, que los problemas

socio políticos que acontecen en las democracias, solamente pueden ser atendidos con más democracia.

Es así, entonces, como el Plenario Legislativo permite entrever que el cambio constitucional relacionado con la habilitación del referéndum en Costa Rica obedeció a la alineación del país con el resto de sistemas políticos en la región que estaban aprobando mecanismos institucionales de participación para la toma de decisiones por medio de instrumentos de democracia directa; y, además, que la coyuntura social y política del país exigían por parte de la Asamblea Legislativa la oxigenación del sistema político y la canalización del descontento ciudadano, por medio de la incorporación constitucional de vías de participación ciudadana como lo es el caso del referéndum.

## ii. El sistema de gobierno participativo

En seguimiento a la reforma constitucional expuesta anteriormente y manteniendo una lógica de fortalecimiento normativo y político a la participación ciudadana, en el año 2003 se aprobó la modificación al texto de la Constitución Política que adiciona una nueva categoría sobre el sistema de gobierno costarricense:

Tabla n.º 11. Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8364. Costa Rica.	
Redacción anterior:	Redacción aprobada:
Artículo 9. El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.	Artículo 9º—El Gobierno de la República es popular, representativo, <b>participativo</b> , alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (...).
Fuente: elaboración propia a partir del expediente del proyecto de reforma constitucional n.º 13.409.	

Al efectuar una revisión sobre el expediente legislativo, fue posible identificar que esta reforma obedeció a una necesidad de esclarecer que el sistema de gobierno se desarrolla por mecanismos de democracia delegada; pero, también, por medio de la participación directa de las personas en los asuntos públicos de la sociedad política. Gerardo Villanueva, exdiputado del PLN que participó en la discusión y aprobación de esta reforma, sostuvo lo siguiente:

Lo que pasa es que en nuestra democracia se entendió que lo representativo podría eliminar lo participativo, o sea, yo nombro diputados, nombro regidores, nombro Presidente de la República y ya estoy representado, ya no participo más en la democracia, ya no participo en la toma de decisiones. Entonces lo que es novedad en esta reforma es que se le pone un concepto más y es que poco a poco nuestra democracia tiene que darle también participación en la toma de decisiones a la ciudadanía, al pueblo en general. Es decir, con solo nombrar concejales o regidores o diputados ya yo no cumplo con la democracia. No, también tengo que participar en las distintas tomas de decisiones, no solo participar en las elecciones sino también hay que participar en los referéndums o en los plebiscitos que son una forma de participación.

Hay que participar de diferentes modos y esto hay que ampliarlo cada vez más en la fijación de las tarifas públicas, en las audiencias públicas. Todo esto es participación, no obstante que tenemos representación. Pero, entonces, la representación no elimina la participación. Así entiendo yo al término participación. O sea, la democracia tiene que combinar lo representativo con lo participativo. No debe eliminar lo participativo porque no siempre los representantes que nombramos llevan nuestro servir, porque muchas veces se separan. (Asamblea Legislativa, 2003, p.400)

La voluntad legislativa plasmada en estas actas deja entrever que las pretensiones de adicionar el componente de la participación dentro de la caracterización normativa del sistema político de gobierno, obedece a la necesidad de esclarecer con firmeza las posibilidades del pueblo para que no se limite a delegar en los mecanismos de representación la gestión pública del Estado; sino, que se potencie su participación e incidencia directa mediante la garantía constitucional fijada por medio de esta reforma. Sobre ello, Rodrigo Corrales Mejías (2015), señaló que, a diferencia de los sistemas democráticos de la región, “Costa Rica ha estado ausente de crisis políticas severas, lo que ha aunado a que la participación ciudadana haya adoptado roles mucho más

pasivos; sin embargo, también hay necesidad de realizar cambios y mejoras en el protagonismo ciudadano y su rol sobre el accionar de lo público y lo político” (p. 2).

### iii. El cambio constitucional trasciende al cambio en el sistema de partidos

Uno de los aspectos politológicos de trascendencia para esta reforma y la anteriormente expuesta sobre el la habilitación del referéndum, consiste en el consenso partidario que permite la aprobación de estas modificaciones en el texto de la Constitución Política.

La reforma constitucional relativa al referéndum y la que adiciona la categoría de gobierno participativo al texto de la Constitución, tienen una particularidad procedimental en común: se trata de proyectos de reforma constitucional que fueron propuestos e iniciados con una conformación determinada en la Asamblea Legislativa durante el periodo 1998-2002; empero, su aprobación final se gestó conformación del Congreso distinta durante el cuatrienio 2002-2006. El detalle se refleja a continuación:

<b>Reforma constitucional:</b>	Ley n.º 8.364 Adición sobre sistema de gobierno participativo	Ley n.º 8.261 Inclusión constitucional del referéndum
<b>Fecha de inicio:</b>	4 de noviembre de 1998	5 de junio de 2000
<b>Votación 3er debate:</b>	1 de julio de 2003	28 de mayo de 2002
<b>Periodo constitucional de presentación:</b>	1998-2002	1998-2002
<b>Periodo constitucional de aprobación:</b>	2002-2006	2002-2006

Fuente: elaboración propia con base en los expedientes de los proyectos de reforma constitucional n.º 13.990 y 13.409.

La razón por la cual el hecho de que los proyectos de reforma constitucional donde se tramitaron las reformas parciales a la Constitución Política es trascendental, se debe a que el paso del cuatrienio de 1998-2002 al de 2002-2006 representa el quebrantamiento político del bipartidismo legislativo en Costa Rica. Para el periodo de 2002-2006, por primera vez, la unión del PLN con el PUSC no alcanza la mayoría calificada de 38 votos que se requiere para casos particulares como lo es la aprobación de reformas parciales a la Constitución.

Es decir, las 2 reformas bajo estudio mencionadas anteriormente, superaron la transición del sistema partidario en el plano legislativo, así como la desagregación de las mayorías predominantes desde la fundación de la Segunda República, reflejadas por medio de la suma de los votos que representaban en su momento el Partido Liberación Nacional con el Partido Unidad Social Cristiana.

Esto representa el hallazgo académico de que, el cambio constitucional materializado por medio de estas últimas 2 reformas, trascendió al cambio partidista de la conformación legislativa que lo aprobó; además, que los acuerdos políticos a nivel del Congreso para tal aprobación, son suficientemente sólidos como para soportar un cambio en la composición de la propia Asamblea. Al momento en que estos proyectos de reforma constitucional fueron propuestos e introducidos a la corriente legislativa (periodo 1998-2002), el PLN (23) y el PUSC (27) alcanzaban una aglomeración conjunta de 50 votos en el Plenario Legislativo.

No obstante, cuando se sometieron a votación estos proyectos de reforma constitucional en tercer debate, la unión del PUSC (19) con el PLN (17) solo alcanzaba 36 votos, con lo cual se visibiliza: a) la insuficiencia de la mayoría constitucional necesaria para esta aprobación; y, b) el imprescindible apoyo que ahora estas agrupaciones políticas iban a requerir de otras bancadas legislativas para la aprobación de este tipo de reformas.

En los mismos términos señalados por Bobbio (1994), el estado natural de los sistemas políticos de corte democrático es encontrarse siempre en constante evolución y transformación. El hecho de que la voluntad del constituyente derivado se oriente hacia un mejoramiento y reforzamiento de las pautas constitucionales para la participación ciudadana y para las concepciones de democracia participativa, es en sí mismo un reflejo de que el sistema político digiere los cambios sociales por medio de su normatividad constitucional.

Para el caso de las reformas constitucionales bajo estudio, vinculadas a potenciar la participación ciudadana y la democracia participativa, se presenta la transición política de una idea institucional de democracia, la cual representa o refleja ese cambio transformador al que alude Bobbio. No obstante, también el proceso a través del cual se han canalizado esos ajustes en el sistema político, se enmarca dentro de una evolución

que atestiguó el sistema de partidos en cuanto a su composición: pasando de un Congreso que había sido absolutamente dicotómico, hacia uno que se reconfiguró por la representación multipartidista.

Es por ese motivo que, las reformas parciales a la Constitución expuestas anteriormente, fueron agrupadas como un solo proceso de transformación en la trayectoria del cambio constitucional para el país durante la década que abarca esta investigación; pues, aunque no hubiesen sido legislativamente planificadas para tramitarse en conjunto o a modo de un cambio constitucional organizado de esa forma por el poder constituyente derivado, lo cierto es que ambas son el reflejo de un esfuerzo para dotar de refrescamiento democrático al sistema político mediante mecanismos para potenciar la participación ciudadana y para el establecimiento en el modo de gobierno de ese componente participativo desde el rango que implica la normatividad constitucional.

Como se verá más adelante, ambas reformas parciales a la Constitución, como modificaciones normativas, sirvieron de base y sustento para importantes coyunturas políticas que se canalizaron a través de la justicia constitucional y que partieron de los principios democráticos previstos en estas reformas como puntos de partida para otros hitos socio políticos en la década bajo estudio.

#### **E. Un punto irresoluto: sistema de elección de magistraturas.**

Desde la entrada en vigencia de la actual Constitución Política, el sistema de elección de magistraturas para la Corte Suprema de Justicia dispuesto en el numeral 158 y el 163, no había sufrido ningún tipo de variación en el tiempo. Durante más de 50 años, el país llevó a cabo reformas judiciales de trascendencia que tuvieron impacto en la conformación, el funcionamiento, el diseño y la estructura del Poder Judicial; sin embargo, la forma en la que se accedía al principal órgano de gobernanza en esa institución, como lo es la Corte Plena, se mantuvo incólume por 54 años hasta que, en julio de 2003, se aprobó un cambio en la Constitución Política que impactó la manera en la que la Asamblea Legislativa elegía magistraturas para ese Poder de la República.

Con el pasar de los años, estudios del Informe Estado de la Justicia señalan que este cambio en la Constitución Política sí incidió sobre el sistema político;

particularmente, debido a que después de la reforma constitucional de 2003, los procesos de nombramiento son cada vez más prolongados (IEJ, 2017).

La exposición de motivos y el proyecto inicialmente introducido a la corriente legislativa, dejan entrever que la intención de esta variación constitucional se dirigía en 3 sentidos: uno de ellos en cuanto al establecimiento de un órgano técnico-objetivo que se encargara del proceso de reclutamiento para que posteriormente la Asamblea Legislativa eligiera a las magistraturas. El segundo punto tenía que ver con la manera en la que podrían ser reelegidas aquellas personas que se encontraran en el ejercicio de la magistratura y, finalmente, el tercer objetivo estaba orientado institucionalizar el mínimo de votos necesario para la elección en el Plenario Legislativo. Finalmente, el cambio introducido en la Constitución Política, fue el siguiente:

Tabla n.º 13. Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8364. Costa Rica.	
Redacción anterior:	Redacción aprobada:
Artículo 158.- Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por ocho años y se considerarán reelegidos para períodos iguales, salvo que en votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario. Las vacantes serán llenadas para períodos completos de ocho años.	Artículo 158.- Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por un período de ocho años <b>y por los votos de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. En el desempeño de sus funciones, deberán actuar con eficiencia</b> y se considerarán reelegidos para períodos iguales, salvo que en votación no menor de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario. Las vacantes serán llenadas para períodos completos de ocho años.
Artículo 163.-La elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se hará en una de las diez sesiones anteriores al vencimiento del período respectivo; la reposición, en cualquiera de las ocho posteriores a aquélla en que se comunique haber ocurrido una vacante.	Artículo 163.- La elección y <b>reposición</b> de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, <b>se harán dentro de los treinta días naturales posteriores al vencimiento del período respectivo o de la fecha en que se comunique que ha ocurrido una vacante.</b>

Fuente: elaboración propia con base en la ley n.º 8364.

Las razones políticas que sustentaron este cambio en la Constitución Política parecen mantener su vigencia. La elección de magistraturas para el Poder Judicial ha representado en los últimos años episodios álgidos en virtud de casos de corrupción y de hechos en detrimento de la integridad de la administración de la justicia en el sistema

político costarricense. En su momento, el diputado liberacionista Benavides Jiménez, comentó lo siguiente durante la discusión en primer debate del texto de reforma:

En relación con la mayoría calificada que la moción pretende que exista, para el nombramiento de un magistrado, la verdad es que me causa muchísima satisfacción observar que la mayoría de las señoras diputadas y los señores diputados coincidimos en que debería existir mayoría calificada para nombrarlo. Un capítulo absolutamente vergonzoso de la historia de este Parlamento, lo constituye la historia de cómo dos fuerzas políticas se ponían de acuerdo tan fácilmente: ahora te toca a vos y luego me toca a mi. La historia habrá de juzgar esas cosas. Espero también que más allá de buscar la explicación en el bipartidismo y de la responsabilidad muy particular de quienes tan fácilmente accedían a aplicar ese mecanismo irresponsable que no merece un pueblo como el costarricense, para estar nombrando a figuras tan importantes como los magistrados y estárselos turnando por amores o por colores políticos, porque en su momento se pudieron haber negado y, aparentemente, no lo hicieron y los que no hayan estado de acuerdo probablemente lo habrán callado. (Asamblea Legislativa, 2002. p.345)

Según se observa, la manifestación del entonces diputado es coincidente con la formulación señalada en la exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional, en el sentido de que se situó una necesidad en la institucionalidad del sistema político por mejorar de los procedimientos de elección de magistraturas a la Corte Suprema de Justicia. En el proyecto de reforma, se consignó como principal intención del constituyente derivado, instaurar un sistema de elección que pudiese garantizar la objetividad y “la desaparición de la influencia político-partidista en tan importante designación” (Asamblea Legislativa, 1999. p. 2). Como propuesta a ello, el proyecto pretendía crear una comisión especial encargada de analizar los atestados de las personas que postularan sus candidaturas y la manera de restar tinte político al proceso, consistía en que tal órgano lo integraran la Presidencia del Colegio de Abogados y

Abogadas, la Presidencia de la Sala a la que pertenecía la vacante y por la persona diputada de profesión abogada con mayor edad.

No obstante, el expediente legislativo demuestra que al salir de la comisión legislativa en donde se conoció esta propuesta de reforma, su tránsito por el Plenario le ocasionó una serie de modificaciones que cambiaron en buena medida la intención inicial. De previo a conocer ese detalle, es necesario señalar que este proyecto fue presentado en junio del año 1999 y se aprobó en tercer debate en el mes de junio del año 2003.

Esto quiere decir que se trata, al igual que las anteriores reformas, de un expediente que fue presentado bajo una conformación bipartidista de la Asamblea Legislativa, pero cuya aprobación se produjo 4 años después, cuando había una integración en el Congreso partidariamente distinta. Durante la fase de tramitación de esta reforma parcial a la Constitución Política, el dictamen de Comisión fue elaborado por quienes fungieron en la Asamblea Legislativa durante el periodo de 1998-2002; sin embargo, la discusión a nivel del Plenario le correspondió a quienes ocuparon las curules legislativas durante el periodo de 2002-2006.

El tránsito de este expediente en el primer y el segundo debate no refleja mayor complicación: las actas del Congreso reflejan que las posiciones de quienes realizaron alguna intervención en el uso de la palabra, solamente fueron para validar la importancia de mejorar el sistema de elección de magistraturas.

No obstante, se identificaron 2 complicaciones muy puntuales. La primera de ellas, es que en el segundo debate se sometió a votación la aprobación del proyecto solamente se contó con la venia de 35 diputados y diputadas. Al tratarse de una reforma parcial a la Constitución, esta votación requería de al menos 38 votos afirmativos y, como consecuencia, el expediente fue desechado en la sesión del 29 de julio de 2002. En forma inmediatamente posterior, el diputado José Miguel Corrales presentó una moción de revisión sobre la votación; empero, esa otra moción, que tenía el potencial de revivir el proyecto legislativo, se dejó en agenda para se discutida y votada en la sesión siguiente del Plenario.

Este aspecto refleja la existencia de un acuerdo político que requería fraguarse con mayor solidez; el hecho de no haber alcanzado los 38 votos también representa, por

primera vez en la tramitación de los procesos de reforma parcial a la Constitución, los efectos de la transición ocurrida en el sistema de partidos. Nótese que, hasta el periodo cuatrienal de 1998-2002, la alianza en el Congreso del PLN-PUSC permitía aprobar sin mayor problema este tipo de reformas porque, en su conjunto, reunían más de la mayoría calificada.

Para este caso concreto, como el expediente fue votado en el periodo cuatrienal posterior (2002-2006) donde hubo una fragmentación en la representación política a nivel del Congreso, los efectos del multipartidismo retaron al bloque PLN-PUSC porque solamente reunían un total de 36 votos. Podría afirmarse entonces que, si bien este bloque contaba con una mayoría importante para la aprobación de la reforma parcial, la cantidad necesaria de votos (mayoría calificada), por primera vez en el caso de este tipo de procesos políticos, dependió del apoyo de una fracción legislativa distinta de aquellas que históricamente habían monopolizado el poder durante el bipartidismo.

A pesar de ser parte de una de estas fracciones, lo argumentado anteriormente incluso fue puesto en evidencia por medio de las manifestaciones del entonces diputado Benavides Jiménez:

En relación con la mayoría calificada que la moción pretende que exista, para el nombramiento de un magistrado, la verdad es que me causa muchísima satisfacción observar que la mayoría de las señoras diputadas y los señores diputados coincidimos en que debería existir mayoría calificada para nombrarlo. Un capítulo absolutamente vergonzoso de la historia de este Parlamento, lo constituye la historia de cómo dos fuerzas políticas se ponían de acuerdo tan fácilmente: ahora te toca a vos y luego me toca a mi. La historia habrá de jugar esas cosas. Espero también que más allá de buscar la explicación en el bipartidismo y de la responsabilidad muy particular de quienes tan fácilmente accedían a aplicar ese mecanismo irresponsable que no merece un pueblo como el costarricense, para estar nombrando a figuras tan importantes como los magistrados y estárselos turnando por amores o por colores políticos, porque en su momento se pudieron haber negado y, aparentemente, no lo hicieron y los que

no hayan estado de acuerdo probablemente lo habrán callado. (Asamblea Legislativa, 2002, p. 1048)

De esta manera, la reforma parcial introducida al texto de la Constitución Política que se expone, tiene dos aspectos de análisis respecto del bipartidismo. Consiste en una iniciativa reaccionaria: sus intenciones de aprobación obedecen a la necesidad legislativa de introducir la mayoría calificada al texto constitucional, con el fin de que se necesitara una sólida consolidación de 38 votos de varias agrupaciones políticas en el Congreso para el procedimiento de elección de magistraturas.

La razón política de esta iniciativa se enlaza con el hecho de que, desde 1949 con la entrada en vigencia de la actual Constitución Política, no había existido una regla expresa sobre si el Congreso necesitaba de una mayoría simple o calificada para esta aprobación. Tal como lo argumentó Carlos Ricardo Benavides en el Plenario, la costumbre legislativa era turnar los puestos de magistraturas entre uno de los dos partidos que predominaron el ejercicio del poder político en el Congreso durante el bipartidismo.

Por eso, la reforma tiene un carácter reaccionario al declive del bipartidismo: como ya las fuerzas políticas del PUSC y PLN no necesariamente estaban alcanzando la mayoría calificada, la costumbre legislativa se inclinó a utilizar la mayoría simple para el nombramiento de magistraturas. Como reacción a eso, la iniciativa de reforma parcial a la Constitución obliga y exige que las agrupaciones con representación en la Asamblea Legislativa deban alcanzar al menos un acuerdo de 38 votos afirmativos para el nombramiento o la designación de una persona en el cargo de la magistratura.

No obstante, el segundo aspecto de análisis que el rompimiento del bipartidismo refleja en esta reforma parcial al texto de la Constitución, está relacionado con el procedimiento: cuando se sometió a votación en segundo debate la propuesta de cambio normativo, solamente se alcanzaron 35 votos y, consecuentemente, el proyecto fue desechado. Esto refleja que los apoyos del PLN y PUSC no fueron necesariamente suficientes, por lo que el éxito de la reforma dependía en esta ocasión de consolidar acuerdos políticos con otras fracciones. La moción de revisión sobre esa votación fue posteriormente aprobada y permitió que el expediente mantuviera su curso en la corriente

legislativa; también se aprobó afirmativamente el segundo debate del proyecto de reforma.

Bajo otro orden de ideas, esta reforma consumió significativo debate legislativo en torno al mecanismo de reelección de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia.

El primer debate de este proyecto de reforma constitucional inició en el mes de setiembre de 1999 y concluyó hasta el mes de junio de 2002; ello implica que el tiempo necesario para alcanzar un acuerdo político que diera potabilidad a la iniciativa abarcó casi 3 años. Entre los principales desacuerdos manifestados en las distintas manifestaciones de quienes integraron el Congreso para entonces, figuran los siguientes:

La redacción inicial del proyecto contemplaba la creación de una Comisión integrada por la Presidencia de la Sala de la Corte Suprema donde estuviese la vacante, la Presidencia del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y el diputado o diputada con formación en Derecho de mayor edad. Esa comisión estaría encargada de reclutar a las personas postulantes al cargo de la magistratura y le enviarían al Plenario una propuesta con las 5 mejores calificaciones.

La razón por la cual esta propuesta fue desechada, consistió en aparentes rasgos de inconstitucionalidad por delegar a un órgano no parlamentario la función que constitucionalmente le corresponde a la Asamblea Legislativa; y, además, porque ello también implicaría una reducción del control sobre el poder político que podría alcanzarse sobre el proceso de selección de magistraturas por parte del Congreso.

El segundo punto en discordia consistía en que la redacción inicial del proyecto de reforma obligaba a que, quienes ocuparan un cargo en la Corte Suprema de Justicia y deseaban acudir a una reelección, debían someterse nuevamente a un proceso de elección para determinar su continuidad. Es decir, su prórroga en el puesto dejaría de ser automática y, de manera opuesta, se iba a requerir la mayoría calificada de 38 votos para mantenerse en ejercicio del cargo.

Los dos aspectos mencionados anteriormente, ocasionaron la interposición de al menos 5 textos sustitutivos y 15 mociones en el Plenario legislativo para alcanzar una redacción que pudiera reunir los apoyos de la mayor parte de fracciones legislativas. Finalmente, fue una propuesta de la exdiputada Gloria Valerín, la que alcanzó consenso entre las diputaciones consiguió la redacción final en donde se consigna una intención

distinta a la que había sido planteada desde el proyecto inicial de reforma: no se creó la comisión y tampoco se introdujo la regla de mayoría calificada para conseguir la reelección.

La base de datos sobre reformas parciales a la Constitución Política que fue levantada para efectos de la presente investigación, permitió identificar que el sistema de elección de magistraturas contenido en el artículo 158 constitucional, ha sido objeto de un total de 13 proyectos de reforma por parte de la Asamblea Legislativa desde la entrada en vigencia de la actual Carta Magna. De ellos, solamente 1 prosperó y obtuvo aprobación satisfactoria por parte del Congreso y la mayoría de estos proyectos (8) fueron presentados y archivados antes de que se aprobara la reforma en cuestión; es decir, se presentaron y archivaron entre el periodo comprendido de 1983 al 2001.

Los intentos infructuosos de modernizar, transparentar y mejorar el sistema de elección de magistraturas en el país, forman parte de una trayectoria política en el entendido de que el transcurrir del tiempo, sin que estos cambios se hayan producido, ciertamente refleja una inercia que puede erosionar la integridad democrática del sistema político. Sobre ello, el profesor Manuel Solís (2018) señaló:

Situaciones como estas nos ponen ante distintos momentos y escenarios en los cuales el lugar, la autonomía y la consistencia del Poder Judicial han quedado en tela de duda. Con estos elementos, es posible pensar que los dilemas por enfrentar van mucho más allá de la discusión sobre la gobernabilidad; con todo, apunta a algo abordado de manera restringida en este último texto: la arquitectura político-institucional del país, la forma en la cual se ensamblan las piezas en un orden cuyo carácter democrático siempre es reivindicado, y la manera en que lo que hemos entendido por democracia se ha venido transfigurando (p.60)

En el caso concreto, el sistema de elección de magistraturas, como una de las piezas que forma parte del entramado de integridad democrática en el sistema político costarricense, es en sí mismo el reflejo de una trayectoria política que no necesariamente es medida por la cantidad de variaciones constitucionales satisfactoriamente incorporadas al texto de la Carta Magna; sino, por la evidencia infructuosa de intenciones

que han pretendido actualizar este componente del sistema político, sin que a la fecha se haya producido un cambio estructural, que atienda a las necesidades respecto de las cuales siempre se han motivado esas pretensiones de reforma parcial a la Constitución.

## **F. La constitucionalización del solidarismo**

El ciclo decenal de reformas parciales introducidas a la Constitución Política culmina con la habilitación, desde el rango constitucional, del solidarismo en Costa Rica. En este tema concreto, la literatura se ha concentrado en contrastar al solidarismo bajo 2 perspectivas: la primera tiene que ver con las posibilidades de desatar los amarres de sujeción que revisten a las personas trabajadoras, de manera que las asociaciones solidaristas se conviertan en espacios de empoderamiento y superación de la lógica de subordinación que implica la contraprestación remunerada del trabajo; por su parte, la tesis contrapuesta sostiene que las asociaciones solidaristas dinamitan y erosionan la organización laboral colectiva al hacer partícipe a la instancia patronal en esos espacios que, esencialmente, son de carácter obrero, como un modo de “colaboracionismo de clase” (Acevedo, 2011; Soto, 1987; Sepúlveda, 2007; Castro, 2021; Martínez, 2010).

En el caso costarricense, esta reforma constitucional es el punto final de una trayectoria socio histórica en punto a la organización colectiva de las personas trabajadoras. Inicialmente, puede afirmarse que la evidencia muestra que el país tuvo una manifestación de la segunda premisa revisada por la literatura: después de 1984, con la entrada en vigencia de la ley que habilitó el funcionamiento de las Asociaciones Solidaristas, Costa Rica fue denunciada ante la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres; puntualmente, el 21 de diciembre de 1988. Lo anterior fue tramitado bajo el caso n.º 1483, que tenía por objeto denunciar al país por los siguientes 3 motivos.

El primero de ellos consistía en la interferencia de las asociaciones solidaristas respecto de las actividades sindicales, incluida la negociación colectiva a través de los arreglos directos. En segundo lugar, se alegó la existencia de despidos u otros actos perjudiciales por razones sindicales o para favorecer la afiliación a las asociaciones solidaristas, así como una insuficiente protección legal contra este tipo de actos; por

último, la alegada desigualdad de trato entre asociaciones solidaristas y sindicatos a nivel de la legislación. Como respuesta a estas circunstancias, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, concluyó en su informe lo siguiente:

Preocupación ante el debilitamiento del movimiento sindical costarricense y la importante disminución del número de organizaciones sindicales en los últimos años. Según se desprende de los elementos disponibles hasta ahora, estos fenómenos están relacionados con el desarrollo de las asociaciones solidaristas (...) Teniendo en cuenta la importancia de este principio, el Comité expresa la esperanza de que el Gobierno tomará medidas en concertación con las centrales sindicales, con miras a crear las condiciones necesarias para el fortalecimiento del movimiento sindical independiente y para el desarrollo de sus actividades en materia de obras sociales. A juicio del Comité, si bien nada impide desde el punto de vista de los principios de los Convenios núms. 87 y 98 que trabajadores y empleadores busquen formas de cooperación, inclusive de naturaleza mutualista, para el logro de objetivos sociales, corresponde al Comité, en la medida en que tales formas de cooperación cristalicen en estructuras organizaciones permanentes, asegurarse de que la legislación y funcionamiento en la práctica de las asociaciones solidaristas no interfieren en las actividades y funciones propias de los sindicatos. (OIT, 1991, p.98)

La principal circunstancia que afrontó la entrada en vigencia de las asociaciones solidaristas como espacios legalmente habilitados para el denominado “colaboracionismo de clase” (Castro, 2021), fue el debilitamiento de las organizaciones sindicales como producto de la falta de protección legal y como consecuencia de los incentivos económicos que representan las afiliaciones a organizaciones solidaristas. Como respuesta a tal aspecto, el país promulgó por la vía de reforma constitucional la aprobación de los fueros sindicales y la prohibición de injerencia a las asociaciones solidaristas en competencias sindicales.

A pesar de que estas situaciones tuvieron lugar a finales de la década de los años 80 e inicios de los años 90 del siglo anterior, la actual reforma parcial tuvo trámite y

aprobación casi 20 años después, entre los años 2007 y 2011. Al efecto se procede a hacer una precisión metodológica: si bien este estudio comprende a las reformas constitucionales aprobadas durante la década de 2000 a 2010, se procedió a incluir esta reforma parcial a la Constitución en razón de que es la única con una fecha de trámite cuya votación en primer y segundo debate se produjeron en el 2010; empero, la votación final en tercer debate se llevó a cabo en el mes de mayo de 2011.

En sentido amplio, se interpreta que esta reforma parcial forma parte de la trayectoria constitucional de la década, en razón de que la mayor parte de su proceso político se encuentra dentro de la delimitación temporal del estudio. Una vez hecha tal precisión, se procede a exponer la idea que recoge, a nivel de intervenciones legislativas, el espíritu de la reforma parcial:

El objetivo fundamental de la propuesta es elevar al más alto rango constitucional uno de los valores que nos ha caracterizado como sociedad durante los últimos sesenta años, es decir, el solidarismo, el solidarismo es un sistema que fomenta la producción, democratiza el capital y satisface las aspiraciones o necesidades de empresarios y trabajadores, su filosofía es contraria a la lucha de clases, considera que debe unirse el capital y el trabajo, el patrono y el trabajador para juntos incrementar la producción y mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores. (Asamblea Legislativa, 2010, p. 265).

Tanto la exposición de motivos como las actas legislativas del proyecto de reforma parcial a la Constitución, dejan entrever la existencia de un consenso en cuanto a otorgarles el rango constitucional a las asociaciones solidaristas. No obstante, la consolidación, en el rango constitucional, de haber fijado textualmente a las asociaciones solidaristas, pareciera ser la finalización del proceso que se inició desde finales de la década de los años 80. Este caso concreto se trató de una adición normativa, según se refleja a continuación:

<b>Tabla n.º 14.</b> Comparativo textual de reforma a la Constitución Política mediante ley n.º 8952. Costa Rica.	
Redacción anterior:	Redacción aprobada:

Artículo 64.- El Estado fomentará la creación de cooperativas, como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores.	Artículo 64.- El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores. <b>Asimismo, procurará el desarrollo del solidarismo como instrumento de crecimiento económico y social de los trabajadores, tanto en el sector privado como en el sector público. Asimismo, reconocerá el derecho de patronos y trabajadores a organizarse libremente en asociaciones solidaristas, con el fin de obtener mejores condiciones de vida y desarrollo económico y social.</b>
--	--

Fuente: elaboración propia con base en la ley n.º 8952.

Según las actas legislativas de este expediente de reforma parcial a la Constitución, la única diputación disidente en el proceso de tramitación fue la curul de José María Villalta, correspondiente al Frente Amplio. Lo anterior, haciendo eco de la premisa según la cual el solidarismo debilita y erosiona la actividad sindical y la negociación colectiva. Fuera de ello, desde la presentación de la iniciativa en el año 2007 y hasta su aprobación en mayo de 2011, los insumos documentales del expediente no reflejan ninguna controversia procedimental ni disensos políticos por parte de las fracciones legislativas. En su mayoría, las intervenciones coinciden en que elevar al rango constitucional el solidarismo, consiste en un refuerzo axiológico al principio democrático que rige el sistema político costarricense.

Lo que sí resulta conveniente mencionar es el pronunciamiento que al efecto refirió la Sala Constitucional, evacuando una consulta formulada por las diputaciones de ese entonces. Al respecto, el Tribunal constitucional no encontró vicios sustanciales ni procedimentales, pero fue conteste en señalar la línea divisoria entre asociaciones solidaristas y actividad sindical:

Al tratar la temática de la coexistencia entre las Asociaciones Solidaristas y las otras formas de organización social constitucionalmente enunciadas -sobre todo los sindicatos- resulta ineludible hacer referencia a la problemática atinente a la injerencia de aquéllas en la actividad sindical (...). El que se le otorgue un mismo nivel a ésta que a aquellas, no representa problema alguno de constitucionalidad, por el contrario, en criterio de este Tribunal es un justo reconocimiento de la importancia que el movimiento solidarista ha adquirido en la sociedad costarricense desde sus orígenes (...). Mientras el solidarismo cumpla sus fines sin

invadir la esfera de acción del sindicalismo, resguardada por los artículos 60 y 62 de la Constitución Política, así como los aludidos convenios de la Organización Internacional del Trabajo, no es posible condicionar su desarrollo. Bajo este orden de consideraciones, esta Sala Constitucional no encuentra, tampoco, vicios en el ejercicio concreto del poder reformador (Sala Constitucional, 2010, p. 12).

Entre las principales conclusiones sobre esta reforma en particular, se tiene que ella en sí misma forma parte del resultado de una trayectoria socio histórica sobre la evolución y el desarrollo del solidarismo en Costa Rica; un proceso iniciado desde la década de 1940 por Alberto Martén como principal promotor ideológico y político de las ideas del solidarismo en el plano social e institucional del país, seguido de la pugna sectorial que tuvo lugar en la década de los años 80 en cuanto al rol de las asociaciones solidaristas y, finalmente, concluyendo con la fijación a rango constitucional del solidarismo costarricense.

Otra de las particularidades que al efecto es posible mencionar, consiste en que esta es de las pocas reformas parciales a la Constitución en donde se plasmó de manera expresa el fin perseguido por el componente que sería incluido en el texto constitucional. Si se lee con detenimiento, el texto incorporado menciona que el fin del solidarismo en el país será obtener mejores condiciones de vida y desarrollo económico y social; lo cual involucra en forma indiscriminada a las instancias patronales y obreras.

La literatura nacional especializada sobre este tema, ha señalado al solidarismo como un “colaboracionismo de clase” (Castro, 2021), en razón de los efectos perjudiciales que ha ocasionado en el desarrollo de la negociación colectiva, los conflictos de trabajo y el pleno ejercicio de la actividad sindical; sin embargo, ese colaboracionismo de clase enfatiza particular alusión a que, en una misma mesa, el solidarismo sienta con voz y voto a la dicotomía patrono-trabajador.

#### **Capítulo IV. Trayectoria política del cambio constitucional desde la jurisprudencia**

Hasta ahora, la investigación ha concentrado el análisis del cambio constitucional bajo una perspectiva estrictamente formalista y positivista desde el componente normativo. No obstante, conforme al marco epistémico planteado en la parte introductoria de este trabajo, el enfoque de análisis persigue una perspectiva de corte constructivista en términos politológicos, de la mano con el realismo jurídico.

Ello implica, necesariamente, que la trayectoria política del cambio constitucional se informa y alimenta a partir de insumos que trascienden al componente normativo en sentido estricto; esto es, el reconocimiento de dinámicas que acontecen más allá de la norma y que suman en su conjunto a la delimitación del momento constitucional.

Como parte de ese ejercicio de análisis, se suma a modo de fuente de información la jurisprudencia constitucional, entendida como un vehículo encargado de transformar la realidad social en cambio constitucional; como lo plantea Loewestein (1965): “la Constitución en cuanto su existencia no es otra cosa que el resultado o producto de una relación dialéctica entre la normalidad y la normatividad” (p.90).

Adicionalmente, es preciso tomar en consideración que, para efectos de este análisis, se toma como punto de partida el reconocimiento de la Sala Constitucional como un actor político preponderante que incide en forma directa e indirecta sobre el desarrollo constitucional costarricense.

Esto se refleja por medio de 3 vías que han dejado particular evidencia, como se mostrará en las líneas siguientes a partir de ejemplos específicos. La primera de ellas se materializa mediante la comprensión del procedimiento constitucional para la tramitación de reformas parciales a la Constitución, pues el texto de la Carta Magna y la Ley de la Jurisdicción Constitucional le atribuyen facultades preceptivas y obligatorias a la Asamblea Legislativa, en cuanto a someter a consulta cualquier reforma parcial ante este órgano judicial.

La segunda se relaciona con el hecho de que, como “guardián de la Constitución”, la Sala funciona como un actor político detentor de altos niveles de eficacia y efectividad de accountability, cuando se accionan sus diversos recursos por parte de la ciudadanía para hacer valer el derecho constitucional; empero, más importante aún, este órgano funciona como un espacio ágil, efectivo y célere, a través del cual la ciudadanía ha

encontrado un contacto seguro y rápido para encontrarse con la Constitución Política en el ejercicio y la protección de los derechos fundamentales.

Ello quiere decir, consecuentemente, que las demandas ciudadanas reflejadas como inputs, son canalizadas con mucha frecuencia a través de la justicia constitucional, como un medio para obtener outputs de manera eficaz y efectiva; lo anterior, frente a la inacción institucional en algunos espacios del sistema político para atender esas mismas necesidades.

Por último, debe mencionarse que, ciertamente, la Sala Constitucional no es un poder reformador ni mucho menos un órgano político con facultades constituyentes derivadas. No obstante, a través de una investigación previa (Achoy, 2020), se logró determinar e identificar casos puntuales y concretos a través de los cuales la Sala Constitucional plasmó modificaciones en el texto de la Carta Política. Lo anterior, sumado al fenómeno de la “inconstitucionalidad por omisión”: aquellas reformas parciales a la Constitución que se producen por un mandato excitativo de la Sala Constitucional a la Asamblea Legislativa y no necesariamente por iniciativa pura y espontánea del órgano parlamentario.

En las líneas siguientes se hará repaso y exposición de sentencias constitucionales a través de las cuales se produjo cambio constitucional durante el periodo bajo estudio. El criterio metodológico de selección de estas resoluciones, entendidas como puntos de inflexión en el sistema político, consistió en delimitarlas por algunos criterios técnicos.

En primer lugar, se tomó como referencia el filtro de sentencias relevantes, sentencias claves y sentencias estructurales utilizado por el Poder Judicial para la categorización de resoluciones judiciales en el sistema institucional Nexus, el cual hospeda los pronunciamientos de la Sala Constitucional. Después de ello, se extrajeron las sentencias agrupadas por este mismo sistema en el descriptor “Constitución Política”, el cual reúne a las resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional vinculadas con asuntos de control de constitucionalidad o de garantía en los cuales se conoció alguna impugnación o interpretación sobre el articulado de la Carta Magna. Finalmente, se extrajeron las sentencias resultantes de la depuración con estos filtros y se seleccionaron aquellas que estaban incluidas dentro del rango temporal del estudio (2000-2010).

## A. El Combo del ICE

El nuevo siglo trajo consigo la proliferación de las acciones colectivas y la protesta social en virtud de un proceso político que venía gestándose desde la década de 1990: un conjunto de normas tendientes a reformar en sentido estructural el funcionamiento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y, en general, el sistema nacional de mercado relacionado con la prestación de servicios de electricidad y de comunicaciones. Ciska Raventós (2004), académica reconocida de la Universidad de Costa Rica, resume este episodio del sistema político costarricense en los siguientes términos:

La aprobación en primer debate del “combo” del ICE y las movilizaciones de protesta que le siguieron, fueron sin duda el evento político de mayor significación del 2000. Las diversas formas de participación social y la discusión nacional que generó este tema llevaron a que durante dos semanas el futuro del ICE, y a través de este tema, las concepciones sobre el futuro del país, fueran el tema principal de discusión para una parte significativa, si no mayoritaria, de los ciudadanos (p.52)

Uno de los rasgos más característicos de este proceso fue el componente de la protesta social y la acción colectiva desarrollada en contra de la aprobación de una ley que pretendía reformar estructuralmente al ICE. De hecho, en el capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia correspondiente al Informe Estado de la Nación del año 2000, también se encontraron datos que son consistentes en señalar que este hecho generó un elevado y significativo porcentaje de revuelta social en protesta de las acciones de la Asamblea Legislativa tendientes a la aprobación de la reforma en cuestión.

No obstante, la evidencia también muestra que este hecho de trascendencia para el sistema político, encontró en la justicia constitucional un espacio para dilucidar el conflicto socio-institucional que en su momento generó una inflexión en el devenir del ICE. Concretamente, la intervención del Tribunal Constitucional se reflejó por medio de 2 aspectos: a) el primero de ellos, en cuanto a la tutela de las libertades individuales de

las personas manifestantes; y, b) en cuanto al control de constitucionalidad del proceso de formación de la ley, sobre el proyecto legislativo que fue objeto de protesta social.

En el primero de los casos, se trata de una intervención constitucional de la Sala en forma concreta y para un caso específico, razón por la cual, debe considerarse a modo de precisión que ese pronunciamiento no tiene necesariamente un alcance general sobre una norma constitucional en particular; sino, que la trascendencia del fallo, reviste en el hecho de que sienta un precedente de importancia en cuanto a la protección constitucional frente al ejercicio abusivo de la fuerza por parte de las autoridades de política, así como a la garantía constitucional de la manifestación ciudadana. Concretamente, el fallo de la Sala señaló:

(...) Se tiene como evidencia para la resolución de este recurso, dada su naturaleza, y como acreditado para dictar esta sentencia, por ser un hecho público y notorio, que el Ministro de Seguridad Pública, entrevistado por el servicio de noticias de un canal de televisión, afirmó que ni él ni nadie en su Ministerio había dado instrucciones para que las autoridades de policía procedieran como mostraban las imágenes, las cuales fueron también claras en presentar a algunos efectivos policiales agrediendo innecesariamente a algún manifestante el día en que se sucedieron los hechos a que se refiere este recurso. **Las autoridades policiales cometieron un exceso en el tratamiento de las protestas que realizaban ese día, contra el proyecto de reforma constitucional llamado "combo energético", una serie de manifestantes, "entre estudiantes universitarios, empleados del ICE y público en general". Según se ha tenido por probado en esta sentencia, hubo agresión policial a personas que según se alega, transitaban por el lugar.** En conclusión, con la observación de que **situaciones como las que están a la base de este recurso no las vivía el país en muchísimo tiempo, en aras de un señalamiento a la actuación equilibrada y debidamente orientada de las autoridades de policía,** la Sala estima que el recurso debe ser declarado con lugar como en efecto se dispone. (Sala Constitucional; 2000. Número de página) -El resaltado es suplido.

En el caso concreto, el pronunciamiento judicial deja entrever un reflejo de la realidad social: es la propia Sala Constitucional la que reconoce que la protesta social ocasionada en torno al “Combo del ICE” y, en particular, los hechos de manifestación que sirvieron de base para acudir a la instancia judicial (abuso policial en perjuicio de personas trabajadoras y estudiantes), se trataba de situaciones que no habían resultado comunes en el sistema político. Este reconocimiento por parte de un actor político como lo es la Sala Constitucional, es consistente con la literatura costarricense que al efecto ha desarrollado ampliamente este hecho socio político como parte de la historia reciente del país (Gangas, 2006; Raventós, 2004; Aguilar, 2003; Artavia, 2005; Menjívar, 2012; Sojo, 2004), así como con los datos del Programa Estado de la Nación en punto a la información que se refleja en su base de datos sobre acciones colectivas (2021).

Lo anterior representa un legítimo ejercicio donde se materializa el enfoque del realismo como perspectiva epistemológica de esta investigación: se trata de un actor político, de rango constitucional, canalizando la coyuntura crítica del sistema político, por medio de la tutela de derechos fundamentales para la efectiva y plena manifestación de la libertad de expresión, la oposición política frente a circunstancias específicas (reforma del ICE); además, se trata un órgano político asumiendo un rol de contrapeso frente a las circunstancias sociales, pues la propia sentencia reconoció un ejercicio abusivo del poder de la fuerza policial en perjuicio de las personas manifestantes.

El segundo aspecto de incidencia política para esta coyuntura en particular, se trata de que la Sala Constitucional también fue el espacio donde se dispó el conflicto institucional en punto a la reforma estructural del ICE. Concretamente, la Asamblea Legislativa había aprobado en primer debate el proyecto de reforma, que fue trasladado a modo de consulta facultativa de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por parte de 43 diputados y diputadas a través de 4 consultas separadas; predominantemente agrupadas por fracción política. De ellas, solamente 2 superaron el filtro de admisibilidad y, finalmente, las otras 2 fueron objeto de revisión por parte de la Sala Constitucional. Mediante la sentencia n.º 3220-2000, la Sala Constitucional determinó lo siguiente:

La Sala resalta que por la forma como se tramitó el proyecto de reforma, en su conjunto, resulta en infracciones a los principios esenciales que deben estar presentes en todo el proceso de la formación de las leyes. Puede observarse, con nitidez, que los tiempos del procedimiento resultaron afectados y con ello, se han cometido yerros que lesionan los elementales principios de la lógica y la razonabilidad. En efecto, el Poder Ejecutivo convocó el día 3 de diciembre, para ser conocido en sesiones extraordinarias, un proyecto de reforma constitucional que aún no había nacido, puesto que el texto con el nuevo número de expediente legislativo 13.873, jurídicamente surge a la vida legislativa el día 4 de diciembre; en menos de dos semanas se conoció y dictaminó un proyecto de reforma constitucional de doscientos cincuenta y nueve artículos y veintitrés normas transitorias; el dictamen se puso en conocimiento de los diputados en menos de dos días, contra lo que dispone el Reglamento; las mociones de reiteración - algunas - fueron rechazadas por razones no atinentes y se modificó el proyecto de reforma, introduciendo materia que no había sido objeto del análisis inicial, ni estaba contenida en la publicación del proyecto en La Gaceta, y todo ello, hace que como resultado se hayan infringido los principios de la prudencia, la reflexión, la amplia participación de la oposición y las minorías y en resumen, el principio democrático que debe estar presente en todas las actuaciones legislativas. En virtud de ello, la Sala declara que en la tramitación del proyecto de reforma, se han violado las normas, los principios y valores constitucionales que informan el tema del procedimiento legislativo y en consecuencia, la aprobación en primer debate resulta inconstitucional. La Sala prescinde de entrar a conocer los aspectos consultados sobre el fondo, lo que hará, en su caso, cuando el proyecto de reforma constitucional sea aprobado, correctamente, en primer debate, si así lo solicitan al menos diez diputados de la Asamblea Legislativa. (Sala Constitucional, 2000).

En concreto, se identifica que el pronunciamiento de la Sala Constitucional deja entrever una situación política particular: la intervención e injerencia a sobremano por parte del Partido Unidad Social Cristiana; lo anterior, por dos cuestiones específicas. En primer lugar, el proyecto de reforma constitucional aludido como "Combo del ICE", fue

convocado y posicionado en corriente legislativa por Miguel Ángel Rodríguez a modo de iniciativa convocada por el Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias; en segundo lugar, porque las principales lesiones procedimentales ocurridas en la tramitación de este proyecto, fueron ocasionadas (según la propia Sala Constitucional), por la Presidencia de la Asamblea Legislativa, que fue ocupada durante todo el cuatrienio también por el mismo partido de gobierno (PUSC). De esta manera, el proceso de investigación permite identificar, en cuanto a la trayectoria y el cambio constitucional sobre la coyuntura antes descrita, lo siguiente:

El inicio del siglo XXI no solo encuentra al país en un proceso de congestión y molestia social debido a políticas públicas orientadas a la eventual privatización de servicios prestados por el ICE; sino, además, encuentra en la Sala Constitucional un espacio de canalización de las demandas socio políticas por parte de la ciudadanía.

La primera de ellas, consistió en un eje trascendental del sistema político ante la protesta social, pues la Sala Constitucional figuró como un actor preponderante en la tutela y protección de los derechos fundamentales de cara a las circunstancias y situaciones que lesionaron un pleno y efectivo ejercicio de las libertades por represión del poder público. En segundo lugar, porque la Asamblea Legislativa encontró en la Sala Constitucional un espacio para canalizar el conflicto político en torno a la reforma estructural del ICE, así como el destino de la decisión legislativa en cuestión, mediante el ejercicio de las facultades constitucionales relacionadas con la consulta legislativa de previo a la votación en el segundo debate parlamentario.

En términos socio políticos, más allá de lo jurídico, esta coyuntura representa una trayectoria de cambio constitucional al ser puesta en perspectiva, pues se trata de puntos y ejes fundamentales a partir de los cuales, como se verá más adelante, se sentaron importantes bases a lo largo del decenio para comprender el rol institucional de la Sala.

Debe recordarse, además, que para el momento en que acontece esta coyuntura, el Tribunal Constitucional solo tiene aproximadamente 12 años de existencia; se trata de una instancia socio política de reciente existencia para ese entonces y, más importante aún, la época y la coyuntura le demostraron a la comunidad política la presencia de este nuevo actor político, precisamente a través de la activación de sus mecanismos para verse reflejados en la vida real y en las fuerzas sociales de los movimientos colectivos

referidos. En este caso específico, el control previo de constitucionalidad no solo sirvió como un trámite propio del proceso de formación de la ley; sino, además, como un mecanismo político para canalizar una disputa social e institucional.

## **B. La reelección presidencial**

Otro de los hechos de trascendencia y que denotan una trayectoria de cambio constitucional a través de la jurisprudencia como vehículo, se trata del derecho a la reelección sobre la figura de quien ocupa la Presidencia de la República. Concretamente, existen varios rasgos que permiten vincular este ajuste constitucional a una trayectoria política que lo encausa.

El primero de esos rasgos tiene que ver con el hecho de que, antes de producirse un cambio por medio de la Sala Constitucional, fue la Asamblea Legislativa la que modificó el texto de la Constitución en el sentido de prohibir cualquier posibilidad de reelección para las personas que ocuparon en algún momento la Presidencia de la República. Se trata de la reforma parcial introducida al artículo 132.1 de la Carta Magna en el año 1966, que prohibió en términos absolutos la posibilidad de reelección que se mantenía vigentes desde la promulgación de la Constitución en 1949; entendiendo que, hasta antes de la reforma parcial, se podía postular a esta candidatura una persona que hubiese ocupado tal puesto, siempre y cuando hubiese operado un plazo de al menos 8 años. Con la reforma parcial en cuestión, se limitó de manera prohibitiva esa posibilidad, descartando cualquier posibilidad de reelección para aquella persona que en algún momento hubiese ocupado la Presidencia de la República.

Ahora bien, como lo señala Eugenia Soto (2013), el proceso de esta variación constitucional no solo tiene una dimensión normativa atribuible a la Asamblea Legislativa en su rol de actor político como poder constituyente derivado; sino, además, alcanza a la Sala Constitucional, en donde el tema fue recurrido en 2 ocasiones.

A partir de ese momento, cambiaron las reglas del juego político. La insistencia de que se volviera a permitir provino de un grupo de políticos cercanos al expresidente Óscar Arias y liderado por el abogado constitucionalista Rubén

Hernández. Empero, desde antes el exmandatario buscó rescatar la reelección por todos los medios. Incluso intentó que el PLN abogara por esa reforma desde 1999, y en el 2000 solicitó al partido una consulta popular, pero cuando sus partidarios rechazaron la idea, realizó su consulta propia, que obtuvo un respaldo de 88% entre liberacionistas (2013).

Debe notarse que, según los registros, esta gestión judicial fue interpuesta 3 meses después de que el Partido Liberación Nacional perdiera las elecciones de 2002; tal circunstancia es relevante porque permite de algún modo entrelazar las circunstancias con lo relatado por la autora en líneas anteriores. El caso de la reelección presidencial se canalizó a través del control posterior, pues se trató del mecanismo de acción de inconstitucionalidad y fue el propio Tribunal el que reconoció haber resuelto en un sentido distinto este mismo asunto en anteriores ocasiones.

Hay 2 aspectos específicos que vislumbran la trascendencia socio política de este pronunciamiento constitucional. En primer lugar, la Sala desarrolló con amplitud los alcances del principio de costumbre constitucional para el sistema político costarricense, en el entendido de que la costumbre constitucional puede servir como parámetro del juicio de constitucionalidad, siempre y cuando sus alcances no resulten ser contrarios al propio texto de la Constitución; es decir, las prácticas políticas de carácter constitucional resultan ilegítimas cuando estas sean opuestas a las cláusulas que son propias de este contrato social. Por otra parte, la Sala también se posiciona, nuevamente, como el espacio para resolver una disputa política en punto a las posibilidades de que el Partido Liberación Nacional postule a su candidato de mayor trascendencia para reputar en las próximas elecciones.

Según un estudio socio político hecho por Antonio Poltronieri (2011), el expresidente Óscar Arias repuntó niveles de aprobación en la opinión pública durante los años comprendidos entre el 2000 y el 2004; concretamente, sus niveles favorables de percepción en la opinión de este estudio pasaron de un 52,5% en el año 2000, a 64,1% en el año 2002. De hecho, hay consistencia en la literatura para establecer nexos de política constitucional entre lo resuelto con la Sala, respecto de la segunda postulación del expresidente Arias. Amelia Brenes (2012) y Manuel Solís (2018) realizaron estudios

académicos a través de los cuales se logró identificar que las fuerzas políticas del Partido Liberación Nacional habrían incidido sobre la forma en la que este asunto fue resuelto por la Sala Constitucional; al fenómeno, la autora le denomina “jueces con curul legislativa”, pero antes, resulta valioso comprender en qué consistió tal movimiento de fuerzas.

<b>Tabla n.º 15. Distribución de las votaciones en Sala Constitucional por Magistratura sobre las sentencias n.º 07818 – 2000 y n.º 2771-2003</b>		
<b>Resolución n.º 07818 - 2000</b>		
	<b>A favor</b>	<b>En contra</b>
<b>Integración</b>	Luis Fernando Solano C.	Luis Paulino Mora M.
	Ana Virginia Calzada	Carlos M. Arguedas R
	Adrián Vargas B.	<u>Eduardo Sancho G.</u>
		<u>Rodolfo Piza E.</u>
<b>Resolución n.º 2771-2003</b>		
	<b>A favor</b>	<b>En contra</b>
<b>Integración</b>	Luis Fernando Solano C.	Luis Paulino Mora M.
	Ana Virginia Calzada	Carlos M. Arguedas R
	Adrián Vargas B.	
	<u>Gilbert Armijo S.</u>	
	<u>Ernesto Jinesta L.</u>	

Fuente: elaboración propia a partir de las resoluciones de la Sala Constitucional n.º 07818 – 2000 y n.º 2771-2003

Como se observa en la tabla, un mismo asunto fue resuelto de manera distinta en la segunda ocasión, gracias a una composición diferente de la Sala Constitucional. Los Magistrados Solano, Vargas y Calzada eran minoría a favor de la reelección presidencial en el año 2000; pero eso cambió cuando, en el año 2003, se unieron a ellos los Magistrados Armijo y Jinesta, de manera que ahora resultaban ser una mayoría para la votación de este asunto.

Dos magistrados –Rodolfo Piza Escalante y Eduardo Sancho- fueron sustituidos por Gilbert Armijo y Ernesto Jinesta, quienes tenían carreras judiciales y académicas y no habían ocupado puestos políticos anteriormente. Si bien en las actas del Congreso para la elección de ambos magistrados no aparecen preguntas directas sobre la reelección, para su elección por el Congreso el

periódico La Nación publicó una noticia en donde se indicaba que “Uno de los nuevos integrantes, Gilbert Armijo, en una resolución del 11 de junio de 1999 como magistrado suplente, se pronunció a favor de los argumentos de lo que en el 2000 fue un voto de minoría sobre la reelección” (La Nación, 3 de septiembre y 2 de octubre, 2002). Así, la segunda sentencia sobre la reelección fue vista con sospecha por considerarse que los nuevos magistrados habían sido nombrados a instancias de Arias –conociendo la posición de éstos sobre la reelección–para concretar la conformación de un tribunal favorable a su interés de postulación. (Soto, 2012. p. 116)

Ante este escenario, el Profesor Manuel Solís (2018) expone que *“los partidos tienen la última palabra”* (p.50). Para el caso concreto, debe observarse que la intención liberacionista de sostener y consolidar una candidatura presidencial específica no consiguió apoyo suficiente por medio de la reforma parcial a la Constitución (vía normativa en sentido estricto); sin embargo, los movimientos acaecidos en la integración de la Sala sí le permitieron al partido empujar fuerzas de incidencia para que las vacantes fueran ocupadas por personas afines al posicionamiento beneficioso para la reelección presidencial (incidencia política).

Con base en los registros del congreso sobre este tema, es preciso traer a colación el concepto de proceso político por Mintzberg (1992), *“el proceso político es un conjunto de instancias a través de las cuales se da el flujo de poder que va desde las coaliciones externas a la organización hasta las coaliciones internas a ella”* (p.6). El caso de la interacción producida entre actores políticos externos (Oscar Arias Sánchez como aspirante presidencial), el Partido Liberación Nacional, la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia, podría figurar como un ejemplo según los términos del autor; ello es así, en virtud de que los insumos académicos y el contexto jurisprudencial apuntan a una eventual confluencia de las fuerzas de poder político, por medio de diferentes espacios y actores, tendientes a la transformación constitucional de la figura de la reelección presidencial.

Este acontecimiento permite identificar como hallazgo de investigación, que el proceso de reforma parcial y de cambio político en la esencia de la Constitución, no se

trata de una labor exclusiva del Poder Legislativo; pues, como bien se expuso y fue señalado por la literatura, las sentencias constitucionales denotan una materialización de ajuste y evolución sobre el texto de la Constitución por parte de la Sala, aunque se trate de una función ejercida desde su rol de legislador negativo.

También se aprecia que esas materializaciones de cambios, ajustes e interpretaciones sobre la letra constitucional, están inmersas y obedecen a un contexto político, trazado por los aspectos coyunturales que tienen potencial de incidir en mayor o menor medida; además, como lo señalaron los autores, la reelección presidencial en Costa Rica es un ejemplo de los partidos tienen la última palabra y de que existen relaciones socio políticas fluidas y sostenidas entre la justicia constitucional respecto de las dinámicas legislativas.

Este proceso de cambio constitucional podría ser el punto de desenlace sobre un tema de trascendencia en el sistema político: la posibilidad de que quien haya ocupado la Presidencia de la República, repita nuevamente en el cargo. Inicialmente, el poder constituyente originario de 1949 lo había permitido; sin embargo, la reforma parcial de 1969 lo impidió y, por último, en 2003 fue la Sala Constitucional la que volvió a habilitar la posibilidad.

Este es el vivo ejemplo de trayectoria y cambio constitucional: una misma perspectiva del sistema político fue variada a través del tiempo; empero, más importante aún, las razones y las fuerzas sociales, institucionales y políticas que provocaron esas variaciones, también resultaron ser diversas entre sí. Una hipótesis de investigación para otros espacios académicos, podría ser si la trayectoria política del cambio constitucional implica un debilitamiento del ejercicio soberano sobre esos ajustes al contrato social; pues, como se observó en el caso concreto, quienes tuvieron oportunidad de fijar el tema en primer lugar fueron los diputados constituyentes, posteriormente el poder constituyente derivado y, por último, un poder constituido no legislativo. Cada ocasión de cambio constitucional, en este tema concreto, fue materializada por un actor político con menor carácter popular respecto del anterior.

La razón por la cual este podría no haber sido el último desenlace del proceso de cambio constitucional, radica este mismo asunto fue sometido a proceso consultivo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual negó a todas luces que exista un

derecho fundamental a la reelección como derecho político de las personas, tal como en su momento lo sostuvo la Sala Constitucional en la argumentación que permitió a Oscar Arias aspirar nuevamente al Poder Ejecutivo. La Corte IDH (2021) señaló que no podría considerarse a la reelección como un derecho autónomo de las personas, pues no tiene “reconocimiento normativo en la Convención ni en la Declaración Americana, y de forma general, en el corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos, en otros tratados internacionales, en la costumbre regional, ni en los principios generales de derecho” (p. 41).

Recientemente, el Congreso costarricense aprobó una reforma similar que alcanza a las personas que ocupan cargos de elección popular en los gobiernos locales; tal reforma fue impugnada ante la Sala Constitucional por la vía del mismo mecanismo (acción de inconstitucionalidad), con lo que se puede pronosticar que, en el futuro cercano, el sistema político podría tener un posicionamiento actualizado sobre la reelección como derecho fundamental, a partir de un criterio que puede reiterar lo ya dispuesto o variar según la integración distinta en la Sala que está vigente a la fecha, así como la eventual acogida que se tenga respecto del pronunciamiento de la Corte IDH.

### **C. La paz en el sistema político**

El tercer acontecimiento de trascendencia en donde se refleja un punto de inflexión sobre la trayectoria política del cambio constitucional, atribuible a la Sala Constitucional, se relaciona con el Decreto Ejecutivo emitido por Abel Pacheco en su condición de Presidente de la República para el año 2003, donde textualmente señalaba lo siguiente:

El Gobierno de Costa Rica: Reitera su llamado a la paz; en particular a Saddam Hussein para que cumpla las resoluciones dictadas por Naciones Unidas para que se desarme o, en su defecto, atienda la demanda formulada por países miembros de la Liga Árabe y del Gobierno de Estados Unidos en el sentido que se retire del Gobierno de su país y abandone su territorio. En caso contrario, será el dictador Hussein el único responsable del conflicto militar en Iraq.

Reitera, de manera inequívoca, su respaldo a la alianza internacional contra el terrorismo, definido desde los hechos del once de setiembre de 2001, por el Poder Ejecutivo, las representaciones parlamentarias de los partidos políticos y por la ciudadanía.

Manifiesta que nuestra vocación de paz no debe ser interpretada como indiferencia o tolerancia ante el terrorismo. Además, en el conflicto entre la paz y el terrorismo no somos neutrales. Costa Rica es y será una aliada leal, firme y decidida a favor de quienes buscan la paz, la libertad, la democracia y el respeto al derecho internacional.

Ante la inminencia de un conflicto armado entre Iraq y la alianza internacional encabezada por Estados Unidos, Gran Bretaña y España, abogamos por el respeto al derecho internacional humanitario –aún en tiempos de guerra- y la contribución determinante de Naciones Unidas para lograr restablecer los equilibrios y la paz en Iraq.

Instruye al personal de nuestras Misiones Diplomáticas, en particular a nuestra representación ante la Organización de Naciones Unidas, para que den a conocer este pronunciamiento a la comunidad internacional y contribuyan, en lo que sea menester, para velar por el respeto del derecho humanitario internacional y procurar la restitución de la paz en esa región del planeta. (Poder Ejecutivo, 2003).

Ahora bien, según se desprende de la resolución 9992-2004 emitida por la Sala Constitucional, es posible identificar varios respecto de los cuales este Tribunal generó perspectivas jurídicas de inflexión para el sistema político costarricense, tras haber ejercido un control posterior de constitucionalidad sobre la norma antes referida. Es importante señalar que el proceso de tramitación de la acción de inconstitucionalidad no solo fue accionado por ejercicio ciudadano, ya que también participaron actores políticos como la Defensoría de los Habitantes de la República, el diputado José Miguel Corrales, Alberto Salom Echeverría, el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, todos ellos en apoyo a la gestión interpuesta y remitiendo argumentaciones en contra del decreto impugnado. Este aspecto es particularmente importante, pues deja entrever también que el cambio constitucional, canalizado por medio de la justicia constitucional,

puede ser potenciado por actores institucionales hacia un sentido determinado, a partir de una coyuntura específica.

Concretamente, la Sala declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad y dejó sin efecto el acuerdo del Poder Ejecutivo; en resumen, por 3 motivos: a) porque si bien no consistía en una declaratoria de guerra, sí puso a Costa Rica en una determinada posición respecto del conflicto bélico en el plano internacional; b) porque el Gobierno de la República utilizó el acuerdo para manifestar abiertamente apoyo a un grupo determinado de países que tenían parte en el conflicto armado; y, c) porque la acción del Ejecutivo ocasionó un agravio a la paz como valor constitucional del sistema político costarricense.

Con estas premisas como punto de partida, el pronunciamiento constitucional relacionado con el acto emitido por el Poder Ejecutivo incluso dejó entrever que la Sala, en su ejercicio de actor jurídico y político, ordenó a ese Poder de la República determinadas gestiones diplomáticas con Estados Unidos para que Costa Rica fuera excluida del sitio web de la Casa Blanca donde figuraban sus países aliados respecto del conflicto armado.

La razón por la cual el criterio jurisprudencial en este caso es de gran trascendencia durante la década bajo estudio, radica en que la sentencia referida expuso y dimensionó los alcances del valor de la paz dentro de la comunidad política e institucional de Costa Rica, implicando una necesaria neutralidad perpetua, activa y no armada. Sobre esto, se tiene como hallazgo que, en realidad, la sentencia plasmó en el bloque de constitucionalidad una realidad intrínseca a la comunidad política.

En el año 2017, el Programa Estado de la Nación estudió los denominados “mitos fundacionales” del sistema político costarricense. Se trata de amortiguadores intangibles que están presentes en la estructura axiológica de la sociedad costarricense y que fungen como valores esenciales del sistema democrático; frenan los efectos que tiene el descontento ciudadano como potencial erosión a la estabilidad política del país. Uno de esos mitos fundacionales, empata con el valor constitucional desarrollado por la Sala: el estudio determinó que la comunidad política del país se identifica como una de carácter pacífica, siendo este elemento uno de trascendencia y de robusta consolidación en el imaginario colectivo de la población. Concretamente, el PEN (2017) señaló lo siguiente:

Si bien la conflictividad y la violencia social tendieron a crecer en las dos últimas décadas, un rasgo distintivo de la identidad política contemporánea es su relación con la paz, la preferencia por relaciones sociales pacíficas y la aversión por las disputas. Recuérdese que incluso la última estrofa del Himno Nacional cierra con la frase: “Vivan siempre el trabajo y la paz”. En un estudio de Vargas Cullell y Rosero (2006) se encontró que una proporción significativa de la ciudadanía define la democracia como un modo pacífico de vivir (“paz”). Asimismo, en una encuesta nacional que pidió a las personas identificar un valor por el cual los costarricenses podrían luchar unidos, la paz y la democracia fueron, por mucho, las respuestas más frecuentes (PEN, 2001). Además, el apoyo a soluciones antisistema frente a los problemas de la democracia, como el golpe de Estado o la posibilidad de que el presidente cierre la Asamblea Legislativa y gobierne solo, es muy bajo: 4% y el 8%, respectivamente. (p. 314)

Para los efectos de la presente investigación, puede verse que la sentencia bajo estudio consolidó, fortaleció y robusteció la construcción socio política de la paz como un valor esencial del sistema político y como un elemento de vital importancia para el bloque de constitucionalidad.

Por ello, consiste en un punto de relevancia para el proceso de cambio constitucional durante la década bajo estudio, pues se trató de un ejercicio judicial en donde se plasmó de manera efectiva, real y concreta, la realidad socio política en la materialización de tales ideas, sobre el entramado jurídico del país. En cuanto a sus rasgos de cambio constitucional, esta sentencia refuerza 3 ideas concretas: a) la variación constitucional puede ser empujada por un mecanismo de fuerza jurídica como lo es el caso de la acción de inconstitucionalidad, pero la participación de actores políticos de trascendencia pueden incidir con propulsión sobre los efectos de ese mecanismo, pues como se vio en el caso concreto, sectores institucionales como la Defensoría de los Habitantes, diputaciones y un colegio profesional coadyuvaron en contra del acto impugnado; b) la función política de la Sala Constitucional en este caso concreto trascendió a examinar jurídicamente el Decreto Ejecutivo, de manera que sentó las bases

dogmáticas del valor de la paz a partir de una exégesis basada en la realidad social y política del país.

Coyunturalmente, el pronunciamiento de la Sala Constitucional no solo dejó plasmado en la realidad socio política del país y en el entramado de constitucionalidad el sello jurisprudencial sobre el rango constitucional del valor democrático a la paz; sino, además, representó un punto de trascendencia porque le dio señales al Poder Ejecutivo sobre los alcances del control de constitucionalidad: nótese que, para el caso concreto, la Sala incluso ordenó llevar a cabo gestiones diplomáticas y acciones internacionales específicas al Presidente de la República y al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto sobre la cuestión analizada.

Además, con base las perspectivas estudiadas por el Programa Estado de la Nación (2017), la resolución constitucional abonó al esclarecimiento, la consolidación, la determinación y la construcción de uno de los valores esenciales del sistema político costarricense; y, en adición a ello, el fallo constitucional sirvió como punto de partida para que, en lo sucesivo, con el pasar de los años esa sentencia haya servido como punto de referencia en el análisis de constitucionalidad de otras situaciones sometidas a su conocimiento.

#### **D. El rumbo constitucional sobre el TLC**

El siguiente punto de trascendencia política y constitucional para la década bajo estudio, se enmarca en el proceso de negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana. A modo de resumen, Álvarez Rudín (2011) relata:

En el año 2007 se llevó a cabo la movilización ciudadana más amplia de las últimas décadas de la historia costarricense. Una enorme diversidad de actores confluyó en una gran movilización para resistir la aprobación del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC), en el marco de la realización del primer referéndum en la región latinoamericana para decidir sobre un tratado comercial. Para ese momento Costa Rica era el único país que

no había ratificado el TLC, proceso que en los demás países había sido acelerado. La convocatoria a referéndum fue realizada por el Gobierno ante la creciente movilización social de oposición al tratado. La campaña del NO al TLC fue llevada a cabo por un movimiento social que venía gestándose y creciendo desde el inicio del año 2003, cuando empezaron las negociaciones del tratado, y que en el marco del referéndum se autodenominó Movimiento Patriótico NO al TLC. El resultado de la votación, realizada el 7 de octubre del 2007, fue favorable al TLC, con una diferencia de 3% de los votos y un abstencionismo del 40%. (p.202)

El carácter de insoslayable para esta coyuntura radica en la pluralidad de actores políticos intervinientes, la fuerte polarización en la comunidad política respecto del acuerdo o el desacuerdo sobre la aprobación del tratado comercial, así como la diversidad temática en cuanto al alcance de las implicaciones de este tratado en múltiples sectores sociales, culturales, económicos, etc.

En cuanto a la dimensión socio política de la coyuntura en cuestión, es posible identificar su trascendencia para el sistema político en razón de dos aspectos puntuales. El primero de ellos, porque a la luz de Tarrow (2004), el Programa Estado de la Nación (2008) identificó que el año 2007 figura como un periodo donde se consolidó aquello que, en términos teóricos, es posible denominar como un ciclo de acción colectiva; en particular, “uno de los ciclos de acción colectiva más relevantes durante el año 2007 fue el referido al rechazo o la ratificación del TLC, el cual desde el año 2003 aumentó la confrontación entre los sectores favorables al tratado y los detractores del mismo” (p.5).

El segundo rasgo de particularidad socio política para esta coyuntura específica, radica en la organización ciudadana para el ejercicio de tales acciones colectivas. Debe tomarse en consideración que, a diferencia de los patrones que había presentado el sistema político durante los años que anteceden, este hito socio político presentó como característica trascendental una organización social basada en criterios como el territorio, el sector, etc.

De esta manera, salen a flote los denominados “comités patrióticos”, como vías democráticas a través de la cual se organizó el descontento ciudadano de cara al proceso de aprobación del tratado comercial. Un aspecto importante de los Comités Patrióticos

es su manera de unir organización social y política, conjugada con la incidencia en las escalas del barrio y de la nación, mediante la interseccionalidad y la transversalidad sectorial que involucró el TLC. Según lo reseña Rayner (2008):

Esta “nueva forma de hacer la política” contrasta con la estructura dominante que vincula los barrios con los partidos nacionales establecidos (el Partido Liberación Nacional, o PLN, y el Partido Unidad Social Cristiana, o PUSC), tanto en su forma de articular las distintas escalas, como en la forma de práctica política que promueve. Precisamente por su carácter innovador, los Comités Patrióticos han tenido que luchar con cuestiones de escala en diálogo con las tradiciones e instituciones políticas existentes. Los Comités Patrióticos nacieron a la luz del primer referéndum en la historia de Costa Rica para decidir la entrada o no de este país al CAFTA. La controversia sobre el TLC ha sido fundamentalmente un conflicto en torno a la política de escala. (p. 73)

Los acontecimientos socio políticos en torno al TLC, sea favor o en contra, marcaron un punto de inflexión en el entramado democrático en razón de que se ejercitó por primera vez el mecanismo de referéndum, aprobado en la reforma constitucional que se impulsó a inicios de la década; sin embargo, también fue así debido a que representó un escenario social de significativa polarización ciudadana, institucional y política en razón del objeto de la consulta. Particularmente, Rayner (2008) arguye sobre el carácter territorial y sectorial de los comités patrióticos, así como su lucha de resistencia frente a las fuerzas políticas tradicionales del entramado institucional.

La solución de acudir a un referéndum representó, de algún modo, hacer valer tales voces desplegadas en todo el territorio del país; sin embargo, la decisión sobre la posibilidad o no de acudir a este mecanismo, así como la constitucionalidad del tratado comercial fue entregada a la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones. Nótese, en ese sentido, la manera en la que se produjo un contrasentido paradigmático en la coyuntura: a pesar de tratarse de una lucha social territorialmente organizada, la decisión final fue estructuralmente centralizada y concentrada en poderes políticos institucionales (no populares):

Aunque el 2007 no fue relevante en cuanto a innovaciones en la arquitectura institucional, sí lo fue en otro sentido: por una parte, se reafirmó el papel de árbitro de los conflictos políticos que la Sala Constitucional ha venido desempeñando en los últimos años y, por otra, se reafirmó la función e independencia del TSE como suprema autoridad electoral y "cuarto" poder de la república. 29 En relación con la función arbitral de la Sala Constitucional los hechos más destacados fueron sus resoluciones sobre el procedimiento de aprobación parlamentaria del CAFTA y su pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de los contenidos del tratado, en respuesta a las consultas de parte de la Defensoría de los Habitantes y de congresistas opositores al tratado (Vargas Cullel; 2008, p.89).

Para esta coyuntura política en específico, la trayectoria del cambio constitucional no se plasma necesariamente sobre una reforma o un cambio en el ordenamiento que rige la Constitución Política; sino, que corresponde al reconocimiento socio político sobre la consolidación de la Sala como un actor que arbitra conflictos en las realidades del sistema democrático, especialmente aquellos que, por su objeto de debate, son trascendentalmente álgidos para la población y sus instituciones. Este es el ejemplo, respecto del sistema político costarricense, donde se refleja que el cambio constitucional trasciende a las variaciones normativas y que alcanza también la evolución del entramado democrático en cuanto a la incidencia y el poder político de actores específicos, como lo es el caso de la Sala Constitucional.

Mediante la resolución 9469-2007, el Tribunal Constitucional atendió una consulta legislativa facultativa formulada desde el Congreso, donde se consultó sobre la constitucionalidad del trámite legislativo y de las cláusulas contenidas en el tratado comercial. No obstante, además de abordar los aspectos relacionados con el ejercicio popular que pretendía canalizarse a través del referéndum, la Sala evadió un pronunciamiento sobre varios aspectos de trámite que se cuestionario a nivel mediático e, incluso, fueron alegados por la propia Defensoría de los Habitantes de la República. Sobre tal particular, debe estimarse que la evasión jurisprudencial de entrar a conocer un asunto de esta trascendencia política por el fondo, también constituye un

posicionamiento en sí mismo. Respecto del procedimiento y su vínculo con el ejercicio de referendario, la Sala Constitucional estableció:

No debe esta Sala entrar a revisar las actuaciones llevadas a cabo en el seno de la Comisión de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa y en general durante el procedimiento legislativo abandonado. Nótese que la voluntad de la Asamblea Legislativa no se ha manifestado, pues al no haberse aprobado el proyecto en primer debate lo único que existe en cuanto a procedimiento, es lo relativo a las actuaciones preliminares de la Comisión, sin que el Plenario haya acogido dichas actuaciones. Por tal razón, cualquier eventual vicio existente en el seno de la Comisión podría ser enmendado durante la discusión en el Plenario si ésta se llegara a dar. Por ello, la posibilidad de revisar el procedimiento queda reservada únicamente en el caso de que el referéndum que se realizará no logre alcanzar el porcentaje requerido para ser vinculante. Esta Sala no desconoce que también el pueblo como soberano debe someterse a la Constitución Política, y es por ello que aun frente a la existencia de una consulta popular esta Sala no pierde su competencia para realizar el respectivo control de constitucionalidad. Por esta razón, en la presente consulta se analizarán únicamente los temas de fondo consultados, sin embargo, en lo que respecta al procedimiento, la Sala no encuentra nada que revisar, pues esa posibilidad no existe desde el momento en que se abandona el trámite legislativo. Es por lo anterior, que este Tribunal descarta el alegato de la Defensoría de los Habitantes al indicar que se produjo un vicio de procedimiento al no consultarse preceptivamente el Tratado por parte del Directorio de la Asamblea Legislativa (...) (Sala Constitucional, 2007).

Respecto del pronunciamiento anterior, por primera vez en el ordenamiento constitucional, la novicia ocasión de un ejercicio soberano de referéndum también propició que se fijaron las primeras pautas jurisprudenciales relacionadas con las especificaciones de trámite de la iniciativa de ley; entre ellas: a) que el poder popular está sometido a la propia Constitución en cuanto a la dimensión de trámite legislativo y principios atinentes (no se trata de un poder político absoluto); b) que la Sala no revisa

el procedimiento, salvo que se abandone el referéndum y se retorne al trámite de aprobación en el Congreso (reconocimiento a la posibilidad de retroacción); c) que la Sala, a pesar del punto anterior, sí entra a conocer la constitucionalidad de las cláusulas normativas respecto de las cuales se ejercerá el poder soberano mediante el referéndum, pese a haber indicado en forma textual que voluntad de la Asamblea Legislativa aún no se había manifestado.

Incluso cuando la Sala desconoce competencia, se deslinda de pronunciamiento respecto de un punto en particular, evacúa sin lugar un asunto o no lo atiende por el fondo, ello implica que como actor político también se posiciona en una de las aristas del asunto sometido a su conocimiento.

Ciertamente, en términos jurídicos no podría afirmarse que existe un pronunciamiento por el fondo respecto del control de constitucionalidad; sin embargo, desde una perspectiva politológica, cuando un actor político como la Sala Constitucional decide no pronunciarse sobre un punto específico de un determinado asunto, ello también genera 2 efectos sobre el entramado institucional: el primero de ellos consiste en el hecho de que asume un posicionamiento (puede ser neutral o evasivo), el segundo consiste en la acción deliberada de que la resolución del asunto por el fondo quede doblegada a otro actor político del sistema. Nótese, además, que en este caso concreto también se presentó la incidencia de actores políticos múltiples como la Defensoría de los Habitantes de la República.

A la luz de lo expuesto, Nestor Pedro Sagües (2012) esboza algunos puntos relacionados con el cambio social desde las perspectivas políticas de la justicia constitucional. El autor arguye y sostiene que los tribunales constitucionales pueden tener un rol en el sistema político como agentes convalidantes, respecto de los cambios que el entramado democrático enfrenta; indistintamente de la fuente desde la cual se producen esos cambios. De hecho, en su texto sobre *Los tribunales constitucionales como agentes de cambios sociales*, se puntualiza que la manifestación como actores políticos convalidantes, puede producirse cuando los tribunales constitucionales decididamente se abstienen de un pronunciamiento específico sobre el asunto sometido a su conocimiento; y, con ello, habilitan el tránsito y otorgan su venia al cambio social en cuestión:

Esta posición importa una actitud de acompañamiento y de confirmación constitucional. Es útil tener en cuenta que la aprobación constitucional a un cambio social puede manifestarse, de modo indirecto y en el orden práctico de las realidades, tanto cuando la magistratura constitucional explícitamente lo estima constitucional, es decir, cuando lo juzga y entiende que coincide con la Constitución, como si se abstiene de controlarlo (por ejemplo, calificándolo como “cuestión política no justiciable”, tema que abordamos también más abajo), ya que en este caso, oblicuamente, al decir que no puede entrar a meritar su constitucionalidad o inconstitucionalidad, renuncia a reputarlo como inconstitucional y, por ende, permite que opere como constitucional. (Sagües, 2012. p. 14)

La confirmación constitucional a la que hace alusión el autor, en el marco de un proceso de cambio socio político como el que representó el TLC, se refleja en el caso concreto mediante la evasión de pronunciamiento sobre uno de los puntos que más revuelta social exacerbó en la comunidad política: los cuestionamientos por la forma y el procedimiento bajo el cual se tramitó el proyecto de reforma constitucional de referéndum. Al haberse omitido tal aspecto, la Sala Constitucional como actor político tomó una postura convalidante en términos de Sagües (2012).

Con esta última reseña, la sentencia bajo estudio forma parte de un hito socio político durante la década que es objeto de la presente investigación, pues representó un punto de inflexión en el sistema político respecto de la manera en la que Costa Rica se sumaba a un tratado internacional de carácter comercial con implicaciones directas en la economía de las personas.

Más aún, esta coyuntura del TLC, como bien lo señaló Ciska Raventós en líneas atrás, significó el estreno de la soberanía popular referendaria por medio de las urnas para tomar partido, como ciudadanía, sobre la res publica; sin embargo, también se ilustra en la historia reciente del país como una lucha social polarizante entre élites económicas respecto de fuerzas sociales y movimientos de personas trabajadoras. Es por ese motivo que el voto de la Sala Constitucional tiene tanta relevancia, pues el destino

de la disputa socio política se canalizó por medio de la justicia constitucional a modo de un árbitro que debía zanjar el futuro del TLC en Costa Rica.

## **Capítulo V. Hallazgos y resultados sobre la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica durante el periodo de 2000 a 2010.**

Hasta ahora, la investigación ha realizado una exploración académica sobre las reformas parciales introducidas al texto de la Constitución Política a lo largo del periodo bajo estudio; y, además, puntualizó algunas sentencias relevantes que forman parte de una caracterización sobre la manera en la que se produce el cambio constitucional en

Costa Rica durante ese mismo periodo y cuya fuente proviene de del ejercicio jurisprudencial, resaltando el carácter político-institucional que tiene la Sala Constitucional en el sistema democrático costarricense.

En ese sentido, los insumos antes expuestos forman parte del contenido histórico que aconteció durante el periodo bajo análisis: tanto las reformas parciales introducidas al texto de la Constitución como los pronunciamientos jurisprudenciales desarrollados en páginas anteriores, son el elemento central y el punto de partida que permiten analizar y caracterizar las dimensiones politológicas del cambio constitucional en el país.

A modo de resumen, un momento constitucional bajo los términos de Ackerman (1999) solo podría ser estudiado si se toman en cuenta aquellas circunstancias formales e informales que incidieron en el destino socio político de la comunidad democrática costarricense, a partir de los cambios y las variaciones que ocurrieron en el entramado constitucional de este sistema y su estrecha vinculación.

Conforme a la metodología planteada para esta investigación, en las próximas líneas se puntualizarán los rasgos y las caracterizaciones de la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica, que permiten identificara la década bajo estudio como un momento constitucional. Específicamente, desde la perspectiva normativa por medio de las reformas parciales formalmente aprobadas y, en segundo lugar, desde una perspectiva jurisprudencial que toma como referencia el carácter socio político de incidencia que tiene la Sala Constitucional en el régimen democrático del país.

Si bien se expondrá en forma segmentada, es importante señalar que solamente consiste en una distribución formal de ideas para efectos de la investigación; sin embargo, el contenido (las reformas y las sentencias), deja entrever que existen profundas relaciones, interacciones y dinámicas mutuas entre aquello que aconteció por medio de la reforma normativa, respecto de los rasgos de variación constitucional que se plasmaron la jurisprudencia.

De manera concreta, este capítulo busca resumir, a partir de los insumos desarrollados en los capítulos que le anteceden, una síntesis a la pregunta: ¿cómo fue y cuáles son los rasgos de la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica durante el periodo bajo estudio? Lo anterior, bajo las perspectivas teórica que delimitan a la investigación.

Por último, debe señalarse como segunda precisión que, si bien las sentencias anotadas forman parte de los insumos obtenidos mediante los criterios metodológicos que integran a este trabajo, no menos cierto es que el proceso de cambio constitucional y las variaciones en el sistema político pueden también desarrollarse a través de otros pronunciamientos con un menor grado de impacto en el sistema político.

Es decir, la jurisprudencia constitucional es en sí misma un vehículo de evolución para el entramado institucional y para la comunidad política; a efecto de esta investigación, se presentan las sentencias en las que se plasmaron los principales rasgos y características del ejercicio jurisprudencial cuyo efecto es el cambio constitucional.

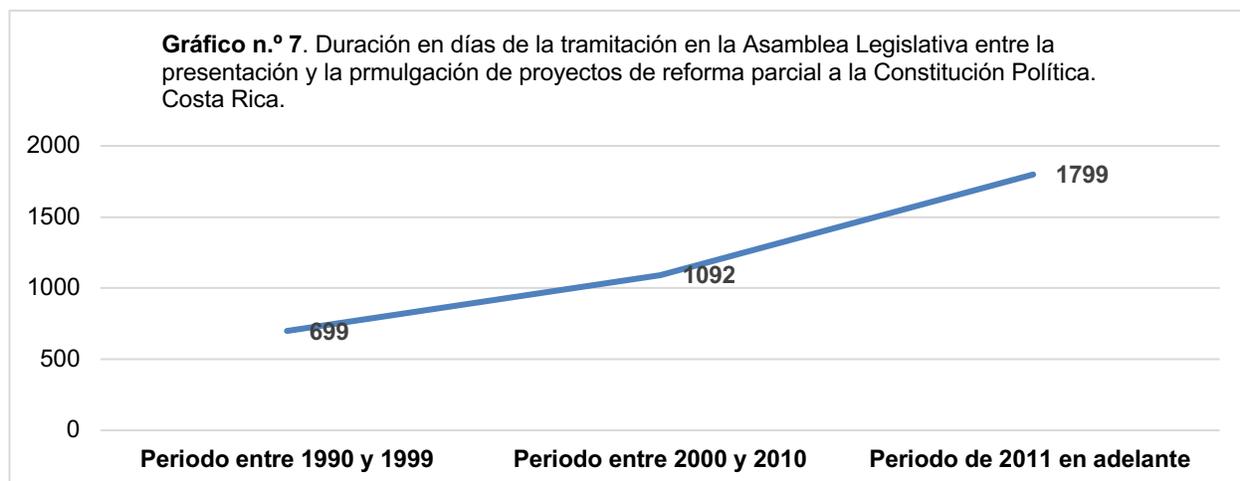
No obstante, en consonancia con el enfoque epistemológico de un realismo jurídico y un constructivismo politológico, se reconoce que esas sentencias son los puntos de referencia, los hitos jurisprudenciales frente a coyunturas inflexivas, que demarcaron importantes cambios constitucionales; sin detrimento de que, en su conjunto, el resto del cuerpo jurisprudencial que emite la Sala Constitucional también forma parte de esos hitos, sea porque los reitera o porque los utiliza en otras sentencias como pronunciamientos de base para materializar garantías a derechos fundamentales.

## **A. Trayectoria política del cambio constitucional normativo**

### **i. La integración partidaria de la Asamblea Legislativa**

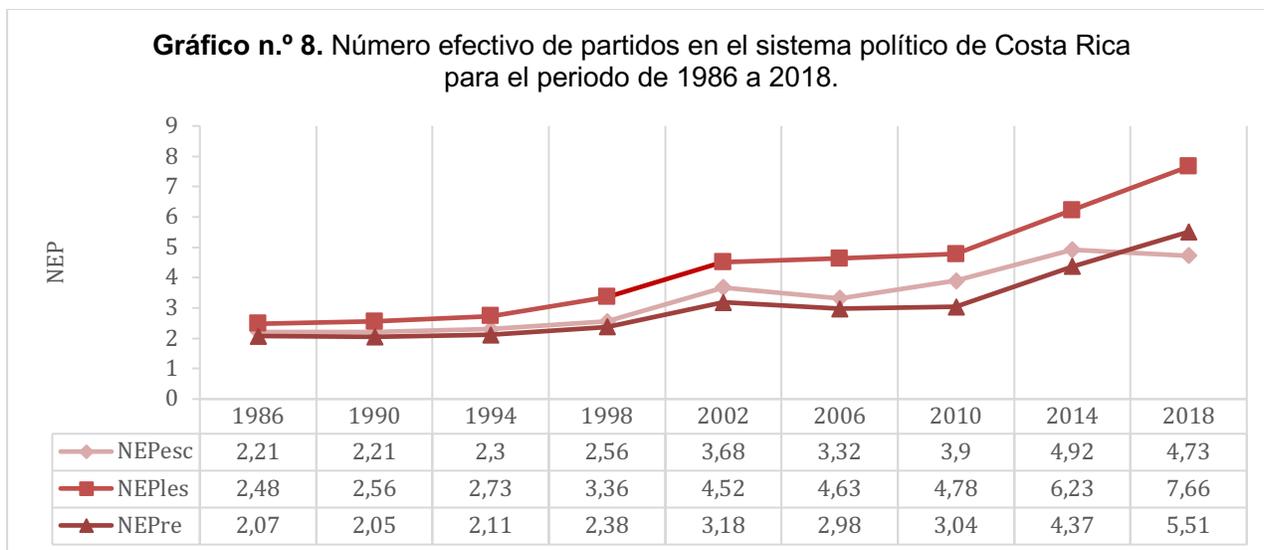
Según se indicó al inicio de la investigación, una de las fuentes del cambio constitucional lo constituyen aquellas reformas parciales introducidas al texto de la Constitución Política, tras el debido cumplimiento de los procedimientos legislativos en el seno del Congreso. En el caso costarricense, la tendencia del cambio constitucional por la vía normativa demuestra, en cuanto a su dimensión de trámite político, algunas circunstancias que han incidido en la fluidez con la que se puede incorporar una enmienda al texto de la Constitución.

En primer lugar, debe hacerse notar el ajuste en el sistema de partidos ocasionado desde inicios del siglo XXI con motivo de la fragmentación de la representación política y sus efectos en la conformación de los bloques partidarios dentro de la Asamblea Legislativa. Una vez analizados los casos bajo examen, se identificó que, a lo largo del tiempo, la integración del parlamento ha ocasionado una dilación progresiva en el lapso que tarda el Congreso para aprobar reformas parciales a la Constitución, según el siguiente gráfico:



Fuente: elaboración propia.

Si bien en la década de los años 90 se reformó el Reglamento de la Asamblea Legislativa, tal modificación no ocasionó un cambio sustancial ni estructural en cuanto a los plazos correspondientes para la tramitación parlamentaria de reformas parciales a la Constitución; por ello, se descarta que la del nuevo reglamento hubiera incidido en los plazos de aprobación. La respuesta al aumento de los tiempos que transcurren entre la presentación de la iniciativa y la promulgación de la misma, obedece a la transición ocurrida en el país con respecto al sistema de partidos, según se refleja en el siguiente gráfico que también fue referenciado al momento de contextualizar el periodo bajo estudio.



Fuente: elaboración propia a partir de Cuitiño (2021).

Los datos sistematizados en Cuitiño (2021), son consistentes con dos aspectos particulares del cambio constitucional normativo: en primer lugar, la fragmentación partidaria en la representación política multiplica las necesidades de consolidación de acuerdos y consensos para alcanzar la mayoría calificada (38 votos), necesaria en un proceso de reforma parcial a la Constitución en Costa Rica; en segundo término, las actas del Plenario, correspondientes a los proyectos de reforma parcial que fueron analizados en esta investigación, dan cuenta de que las intervenciones diputadiles estuvieron mayoritariamente orientadas a la consecución de esos apoyos.

Es decir, un mayor número efectivo de partidos en la Asamblea Legislativa se reflejó, también, en que las reformas parciales a la Constitución consignaran en sus actas de tramitación las intervenciones de congresistas apelando por la necesidad de aprobar cada una de esas reformas y por conseguir los apoyos partidarios requeridos para la mayoría calificada. El bipartidismo fue una época de mejor fluidez para las reformas parciales al texto de la Constitución; mientras que el aumento en el número efectivo de partidos guarda correlación, desde el cuatrienio de 1998-2002 y siguientes, con un aumento en los tiempos que requiere una reforma de esta índole para ser aprobada.

## ii. El objeto de las reformas (la selección constitucional)

En su texto sobre *La política del cambio constitucional en América Latina*, Gabriel Negretto (2015) expone su estudio acerca del reformismo constitucional en la región; el cual, predominantemente, estaba orientado a reformas de carácter electoral, enlazándose estrechamente a intereses de partidos oficialistas por conseguir una continuidad en el ejercicio del poder, alcanzado desde sus victorias partidistas. No obstante, a la luz de la investigación realizada para el caso costarricense, la evidencia muestra que en el país el ejercicio del poder constituyente derivado se ha utilizado en formas y fines distintos.

El objeto de las reformas parciales a la Constitución es teorizado como “la selección constitucional”. Así las cosas, al analizar con detenimiento los fines, propósitos y el encuadre de cada una de las reformas estudiadas en esta investigación, es posible hallar 3 segmentos globales de modificación constitucional.

En primer término, la selección constitucional del poder reformador estuvo enfocada hacia el robustecimiento y el mejoramiento, desde la jerarquización a mayor rango normativo (constitucional), de los principios y elementos de control que alcanzan a las personas que ejercen el poder y la función pública, así como en la gestión pública del Estado. Se trata de 4 reformas que tocaron puntos medulares del sistema político en cuanto a su dimensión institucional: el principio participativo como eje constitucional de gobierno; la disposición sobre el nombramiento de magistraturas; el carácter constitucional de la rendición de cuentas y los alcances constitucionales de la responsabilidad administrativa para quienes ocupen Ministerios o la Presidencia de la República.

Al profundizar sobre este segmento de modificaciones normativas, se debe precisar que no se trata de proyectos de reforma parcial previamente planificados en conjunto ni tramitados de esa manera; sino que, bajo los parámetros teóricos de esta investigación, forman parte de un mismo enfoque de selección constitucional. Esa selección constitucional no coincide en los términos de Negretto (2015) en cuanto a la tendencia regional de América Latina, en cuanto a los componentes de la Constitución que fueron reformados para el mismo periodo (mayoritariamente electorales); sin

embargo, sí es coincidente con el patrón utilizado en el resto de la región como empuje del cambio constitucional.

La selección constitucional puede producirse a partir de las experiencias que ha desarrollado la comunidad política respecto del funcionamiento de algunas de las cláusulas de la Carta Política en la vida social e institucional que regula; en el caso costarricense, la evidencia muestra que esa selección (la iniciativa de reforma normativa) por parte del poder constituyente derivado, obedece a la voluntad legislativa de actualizar, modificar y hacer cambios a disposiciones normativas de la Constitución, como producto de fuerzas políticas que revisaron la vigencia de las cláusulas objeto de reforma en materia de institucionalidad, gestión pública y ejercicio del poder.

Como consecuencia, el resultado de esta investigación muestra que la selección constitucional plasmada en la trayectoria política del cambio normativo a la Constitución durante el periodo bajo estudio y, en concreto, para el segmento de reformas vinculadas a gestión del Estado, institucionalidad y ejercicio del poder público, correspondió a la intención legislativa de actualizar cláusulas específicas. Lo anterior, como producto de la experiencia del funcionamiento de esas disposiciones normativas en la comunidad política. Eso se reflejó con facilidad cuando, en las actas legislativas de la tramitación de estas reformas y en las exposiciones de motivos de sus expedientes, la voluntad del poder constituyente derivado manifestó como justificación del cambio constitucional, la necesidad de que los artículos que fueron objeto de modificación pudieran tener una mayor vigencia política y social.

Aunado a lo anterior, según se mencionó en el estudio a profundidad de este segmento de reformas, hechos de corrupción en la década de 1990, modificaciones a la Ley General de la Administración Pública y la vinculación de fuerzas políticas entre el Poder Ejecutivo respecto del Poder Legislativo con motivo de los nombramientos de las magistraturas a la Corte Suprema de Justicia frente a los desafíos de la erosión bipartidista, fueron experiencias previas clave que empujaron los esfuerzos socio políticos y partidarios a través de los cuales se gestó la iniciativa de reforma

constitucional; además, motivaron y fundamentaron la selección constitucional para este grupo temático de modificaciones a la Constitución.<sup>3</sup>

En un segundo segmento se encuentran las reformas vinculadas a la consolidación constitucional del régimen constitucional, mediante las modificaciones parciales a la Constitución que dispusieron la fracción del presupuesto nacional que debía ser canalizada a los gobiernos locales, así como el establecimiento a rango constitucional de los Concejos de Distrito como órganos para el ejercicio de la representación popular y la canalización de las demandas ciudadanas locales.

En este caso concreto, ambas reformas parciales a la Constitución, tramitadas también en años distintos y no orquestadas o planificadas en conjunto, tuvieron un mismo punto de encuentro respecto de la selección constitucional que motivó su iniciativa legislativa: el fortalecimiento del gobierno sub nacional en Costa Rica, a partir de la experiencia de 2 experiencias específicas. La primera de ellas, en cuanto a que el régimen municipal, como pilar gubernamental para llevar el Estado a los territorios, resultaba ineficiente sin una garantía presupuestaria que permitiera materializar los outputs requeridos por la ciudadanía en la canalización de sus demandas.

En segundo lugar, porque la comunidad política y el modelo de gobierno territorial habían encontrado en el decreto ejecutivo de Daniel Oduber sobre la creación de los

---

<sup>3</sup> De previo a desarrollar los correspondientes al segundo segmento de reformas normativas, es necesario aclarar que, dentro de los ajustes introducidos a la Constitución en este último apartado relacionado con la institucionalidad, la gestión del Estado y el ejercicio del público, se encuentra la modificación constitucional sobre la extensión temporal de responsabilidad administrativa para quien ejerce la Presidencia de la República o Ministerios. Si bien se expuso que esta reforma podía obedecer a las corrientes latinoamericanas vinculadas al debilitamiento político-institucional del presidencialismo en el régimen democrático; se aclara que, una vez desarrollada la investigación, no es posible enlazar el caso costarricense al estudio académico que se ha realizado con respecto a los demás países de América Latina. La razón por la cual esto es así, obedece a que la cláusula constitucional introducida con esta reforma parcial nunca se ha podido materializar jurídica ni políticamente en el país, debido a que el ordenamiento infra constitucional no contiene una estructura que permita llevar a cabo procedimientos disciplinarios debidamente reglados. En adición a ello, la historia reciente demuestra que, desde la entrada en vigencia de la reforma parcial, nunca se ha ejercido la acción administrativa sancionatoria en contra de esas figuras políticas, pues la tendencia sigue enfocada hacia una judicialización penal de esa responsabilidad.

Concejos Municipales de Distrito, un órgano a través del cual se había consolidado y potenciado el espacio de participación comunal para las municipalidades. Es decir, los Concejos Municipales de Distrito no fueron ideados necesariamente como una parte esencial del régimen municipal en su momento; sin embargo, la creación por vía reglamentaria de esos espacios y su perdurabilidad en el tiempo, los convirtieron en un acercamiento de la Municipalidad a los barrios y a las comunidades:

Los Concejos Municipales de Distrito son una figura jurídica que el legislador creó como respuesta a un fenómeno social que se presentaba en los distritos muy lejanos al lugar donde se encontraba la Municipalidad respectiva, la lejanía provocaba una desatención por parte de la Municipalidad a las necesidades de los vecinos de ese Distrito. En diversas ocasiones se crearon leyes con el fin de legitimar a los Concejos Municipales de Distrito, pero fue hasta que se dio la reforma del artículo 172 de la Constitución Política de Costa Rica, que se logró dar sustento constitucional a la figura, ahora como órganos dotados de autonomía funcional adscritos a las Municipalidades. (FECOMUDI, 2020, p. 81).

Tanto la debilidad presupuestaria para el funcionamiento de los gobiernos locales, así como la necesidad de una fijación constitucional normativa para los Concejos Municipales de Distrito, son las experiencias previas del sistema político que, en términos teóricos, fundamentan la selección constitucional de las reformas parciales en cuestión en el ordenamiento. Esto quiere decir que, al descifrar la trayectoria del cambio constitucional en Costa Rica durante el periodo de estudio, en cuanto a los ajustes de organización política en la descentralización territorial del Estado, la selección constitucional del poder constituyente derivado tuvo como punto de partida a las experiencias previas, las debilidades y los aspectos de funcionamiento del régimen municipal que necesitaban una serie de variaciones para su fortalecimiento.

Como evidencia empírica de ello, no solo se encuentran las manifestaciones diputadiles plasmadas en las actas del Plenario para la defensa de estas reformas y la respectivas fundamentaciones que sirvieron de base en las exposiciones de motivos; sino, además, los diversos pronunciamientos que quedaron constando en los expedientes legislativos, provenientes de las municipalidades de todo país, como parte

de las audiencias conferidas a los gobiernos locales en el proceso de tramitación de los proyectos de reforma.

Sí es posible obtener como resultado que, a la luz de Ackerman (1999), se haya producido un momento constitucional para el régimen municipal durante la década bajo análisis. Esto es así en virtud de que las reformas parciales a la Constitución que fueron aprobadas, se vislumbran como un punto de trascendencia para el sistema político en cuanto al fortalecimiento de la descentralización territorial del Estado y a la consolidación de una autonomía presupuestaria para los gobiernos sub nacionales en Costa Rica.

Además, es preciso señalar como resultado que el ciclo de reformas parciales vinculadas al régimen municipal, concuerdan y atienden a una tendencia latinoamericana: durante los inicios de la segunda mitad del siglo XX la gestión pública puso su atención en llevar el Estado a los territorios, pero desatendió el componente presupuestario y esto ocasionó la materialización de desigualdades y de asimetrías entre ayuntamientos conforme se potenciaba el desarrollo institucional fuera del componente geográficamente centralizado del Estado. El caso costarricense es coincidente con la literatura politológica que apunta a un reformismo latinoamericano de los subsistemas territoriales de gobierno en atención a sus dificultades presupuestarias:

América Latina en las dos últimas décadas (1990-2010) tuvo una fuerte tendencia a la descentralización, la que se ve reflejada en los países unitarios con múltiple nivel de gobierno, en los que se produjo una transferencia importante de funciones hacia los gobiernos locales, y, finalmente, países tradicionalmente unitarios y muy centralizados a través de la creación de nuevos niveles intermedios de gobierno a los que se encomendó la formulación y ejecución de importantes políticas públicas o, simplemente, su mera gestión. No obstante, esta marcada heterogeneidad, un resultado común de estos procesos y reformas ha sido la alta asimetría vertical en la asignación de gastos e ingresos entre niveles de gobierno. Este desequilibrio es consecuencia de los desajustes, o falta de correspondencia, entre la distribución vertical de competencias -y, por lo tanto de responsabilidades de gasto- y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales necesidades de

financiamiento- entre distintos niveles de gobierno. (Gómez y Jiménez, p.13; 2011).

Esto quiere decir que el ciclo de reformas parciales bajo estudio vinculadas al régimen municipal costarricense, dan como resultado que en el país los criterios de la selección constitucional pueden ser consonantes a tendencias regionales de evolución institucional del Estado y coincidentes con el bloque latinoamericano en cuanto a los patrones de experiencias previas que mostraron las necesidades de ajustes políticos en cuanto al desarrollo de los gobiernos locales. En síntesis, la selección constitucional de un proceso de variación en el sistema político puede obedecer a requerimientos de rediseño del Estado que, además, se reflejan en paralelo con tendencias regionales y problemáticas coincidentes a otros Estados.

Un último segmento de agrupación que caracteriza al cambio constitucional para el periodo de estudio, son las reformas parciales que se vinculan al bloque de participación ciudadana y libertades en el sistema político costarricense. Las modificaciones constitucionales específicas que se introducen en esta categoría son: a) la reforma que incorporó el carácter participativo del Gobierno de la República; b) las reformas para la habilitación constitucional del referéndum y la iniciativa popular; c) así como las reforma que le otorgó el rango constitucional al solidarismo.

Al respecto, Foa y Mounk (2016), Alcántara (2019), Arteta (2022), De Souza Santos (2010), Applebaum (2021) he escrito textos en donde dejan entrever que la fatiga democrática de los sistemas políticos contemporáneos está siendo agravada por el descontento ciudadano y sus efectos sobre la institucionalidad y la legitimidad estatal; sin embargo, esta literatura también es consistente en señalar que el inicio del declive democrático tiene asidero en la ausencia de espacios participativos para la ciudadanía dentro del propio Estado.

Así las cosas, la trayectoria política del cambio constitucional durante los primeros años del siglo XXI en Costa Rica, también deja como evidencia que el poder constituyente derivado procuró un reforzamiento a las bases democráticas del sistema político, mediante la habilitación normativa de nuevos mecanismos de participación ciudadana; concretamente, mediante la obligación de que el Gobierno de la República

se ejerza bajo principios de participación, así como la consolidación del referéndum y la iniciativa popular en la proposición de leyes. Además, por medio de la consolidación constitucional del solidarismo como un espacio de interrelación en las dinámicas de patrono-obrero.

No obstante, ese reforzamiento también obedeció en buena medida a que el nuevo siglo arrastró consigo señales de una democracia cansada. A la luz de esta premisa, Gutiérrez Rubí (2021) conceptualiza el fenómeno de la fatiga democrática; a diferencia de las democracias cansadas, en las cuales existen elementos axiológicos y componentes socio políticos que pueden oxigenar su vivacidad y funcionamiento nuevamente, en el caso de las democracias fatigadas se “han agotado las reservas que les impiden reaccionar o mantener un esfuerzo continuado” (p.32). Según datos del Índice de Democracia que sistematiza EIU (Economist Intelligence Unit), para el año 2006 en el que se inició la recogida de información para este índice, el valor promedio de estabilidad democrática a nivel global alcanzaba un 54,7%. Para el 2020, año más reciente de este estudio, ese mismo valor muestra un descenso al 49,89%; con la debida precisión de que el dato corresponde a un año en el que aún no se habían materializado los efectos socio institucionales de la pandemia en las bases de los sistemas democráticos, como lo es el descontento ciudadano y la erosión de la legitimidad política.

En el caso costarricense, el ciclo de reformas parciales introducidas a la Constitución obedece a un esfuerzo del poder constituyente derivado para contribuir a las posibilidades y habilitaciones normativas mediante las cuales el sistema político tenga mecanismos de reacción frente a una democracia cansada. La exposición de motivos y las actas del Plenario consignaron en el trámite de estas reformas que el criterio de la selección constitucional fue, justamente, potenciar los mecanismos de participación ciudadana debido a que las circunstancias políticas estaban alejando a la ciudadanía de los asuntos públicos.

La novicia materialización efectiva de estas reformas se produjo con la posterior realización de otros eventos socio políticos como el referéndum por el TLC en el año 2007, así como con las posteriores iniciativas populares de legislación presentadas ante el Congreso por grupos ciudadanos; sin embargo, no se tienen resultados precisos, específicos y concretos en el sistema político acerca de la manera en la que haber

declarado constitucionalmente al Gobierno como uno de carácter participativo o haber fijado a rango constitucional el solidarismo, haya significado acciones específicas para acortar la distancia entre los asuntos públicos y la ciudadanía. La precisión en ese sentido también debe estar dirigida a que, ciertamente, esas reformas parciales sí constituyeron insumos de relevancia para la justicia constitucional; en el entendido de que la previsión normativa incorporada por esas modificaciones luego fue digerida y garantizada a través de los principios constitucionales que se desarrollan por medio de la jurisprudencia.

### **iii. El origen y el contexto de la iniciativa del cambio constitucional normativo**

En Costa Rica, la fuente del cambio constitucional normativo está dada por las disposiciones de la Constitución Política. En ese sentido, a pesar de que no existe ningún impedimento en el Reglamento de la Asamblea Legislativa ni en el propio texto constitucional, de las reformas estudiadas ninguna de ellas fue propuesta por el Poder Ejecutivo.

Este hallazgo da cuenta de que, en perspectiva, la trayectoria política del cambio constitucional para el periodo bajo estudio tuvo una fuente cuyo origen es estrictamente por la vía de iniciativa parlamentaria.

Puede apuntarse que esto también está relacionado con las manifestaciones producidas por el quebrantamiento del bipartidismo. El hecho de que el oficialismo no hubiese presentado proyectos de reforma constitucional durante este periodo, señala que la vía política a través de la cual se estableció un mejor grado de potabilidad para las iniciativas de cambio a la Constitución, fue a través de la que pueden ejercer las diputaciones.

Debe recordarse que un cambio constitucional normativo en Costa Rica exige como requisito procedimental el voto afirmativo de, al menos, 38 curules. Por ese motivo, al desfragmentarse la mayoría parlamentaria del Poder Ejecutivo durante los primeros años del siglo XXI, esto también trajo consigo un menor grado de probabilidad de encontrar los apoyos necesarios para una reforma de esta índole.

Ahora bien, ese último aspecto puede ser confirmado en razón de las diputaciones firmantes de los proyectos de reforma que fueron estudiados. Según se señaló en el segundo capítulo de la investigación, existió un patrón predominante en el hecho de que quienes figuran como proponentes, son diputaciones de varios partidos políticos; principalmente en la dupla PLN-PUSC y con la suma de otras fracciones unipersonales. Solamente una de las reformas estudiadas fue planteada por el PAC; mientras que el resto de ellas corresponde a iniciativas de reforma constitucional provenientes del PLN o el PUSC. Debido a que la dinámica legislativa de ese entonces no consignaba el voto de cada curul (con nombres y apellidos), no es posible establecer nexos entre la proposición de los proyectos y su apoyo efectivo o final por parte de esas diputaciones.

En esencia, es posible afirmar que el actual texto constitucional sigue siendo un producto del bipartidismo, pues tanto en su redacción original como en las modificaciones posteriores, la iniciativa de variación normativa ha provenido de las fuerzas políticas históricamente predominantes; eso sí: con el avance del tiempo, especialmente en las nuevas décadas del siglo XXI, ha resultado vital el apoyo de otras fracciones legislativas para garantizar la aprobación de tales iniciativas de reforma.

Finalmente, más allá del carácter formalista de la representación diputadil, debe también tomarse en cuenta que el parlamento es un espacio esencialmente político que funge como vía para la canalización de los intereses ciudadanos. Es decir, no porque en el plano formalista se indiquen los nombres de las personas diputadas proponentes, tampoco puede desconocerse desde un punto de vista del realismo jurídico y epistemológicamente constructivista, que la fuente de esas iniciativas puede corresponderse con la propulsión de intereses sociales o de grupos de poder, etc.

Si bien no hay acciones colectivas registradas que puedan estar vinculadas al cambio constitucional normativo en cuestión, González Madrid (2010), sostiene que las fracciones legislativas son la forma “organizada –y formalizada– de las oligarquías de los partidos políticos dentro de los parlamentos, se convierten en el centro de gravitación política y legislativa, lo cual se puede confirmar en su proceso de constitucionalización y en el funcionamiento material de los parlamentos” (p.32). Como bien se apuntó en algunas de las partes relacionadas con las modificaciones constitucionales sobre el control del ejercicio del poder público (responsabilidad administrativa de los Ministros y

el Presidente), estas son reacciones político-partidarias a coyunturas socio institucionales sobre fenómenos de corrupción en la gestión pública.

Las reformas constitucionales de esta índole, también puede reflejarse como el ejercicio de las respuestas partidarias tendientes a la crítica de fuerzas políticas oponentes, respecto de las cuales se justificó haber incurrido en prácticas de corrupción presidencial. Es decir, las reformas constitucionales temáticamente agrupadas por la responsabilidad en el ejercicio de la función pública, no solo eran una manera de reivindicar el posicionamiento político de una tendencia partidaria (el PUSC); sino, también, la búsqueda de justificaciones socio políticas y coyunturales para su aprobación, a partir de las debilidades relacionadas con casos de corrupción de la década de los años noventa hacia el PLN.

## **B. Trayectoria política del cambio constitucional por la vía jurisprudencial**

El estudio regional sobre la política del cambio constitucional en América Latina, efectuado por Daniel Negretto (2013), abordó las reformas estructurales al sistema político que se llevaron a cabo desde la dimensión constitucional; sin embargo, este estudio se limitó a analizar los procesos de variación constitucional en sentido normativo. Ello quiere decir que no incluyó dentro de su análisis ninguna variación al sistema político, proveniente de fuentes jurisprudenciales.

La razón por la cual ese aspecto es relevante para efectos de la presente investigación, consiste en el hecho de que las variables que en su momento fueron analizadas por el Dr. Negretto, son similares a aquellas que en el caso costarricense han sido abordadas y desarrolladas pragmáticamente desde la jurisprudencia constitucional. Así, por ejemplo, los medios de consolidación del poder, la redistribución del sistema político, la atención de la ingobernabilidad, son ejemplos de dimensiones de análisis abarcadas normativamente en el estudio regional; pero que, para el caso costarricense, se materializaron por la vía jurisprudencial.

Los primeros hallazgos de la presente investigación en cuanto a la perspectiva del cambio constitucional impulsado desde la jurisprudencia, abonan al estudio de Negretto (2015) en el sentido de que dan cuenta sobre cómo, a pesar de que Costa Rica no tuvo

valores representativos en el análisis cuantitativo a nivel regional desde un plano estrictamente normativista, lo cierto es que ello no excluye la posibilidad de que esas mismas variables hayan sido potenciadas en el sistema político desde planos del realismo jurídico, como lo es el caso de la jurisprudencia constitucional.

En una tesis previa, se había afirmado y demostrado que en Costa Rica la Sala Constitucional es un actor político trascendental, encargado de un ejercicio muy puntual dentro del sistema político: empatar a la realidad social con la normatividad constitucional.

En el marco de esa función, los hallazgos de esta investigación demuestran, al menos, 2 aspectos importantes en el estudio de la función jurisdiccional como ejercicio de cambio constitucional: a) el primero de ellos, el reconocimiento a partir de evidencia, de que la Sala Constitucional y su jurisprudencia es una vía que canaliza demandas sociales y, a la luz del realismo jurídico, las exporta a modo de variación constitucional; b) el segundo corresponde a las características presentes en ese proceso, dentro de las cuales cada una de las sentencias analizadas en la investigación reflejan o conceptualizan pragmáticamente a la jurisprudencia como motor de cambio constitucional.

#### **i. El cambio constitucional jurisprudencial**

De previo a caracterizar la trayectoria política del cambio constitucional materializada a través de la jurisprudencia en el caso bajo estudio, es importante señalar que, de la mano con la corriente epistemológica del realismo jurídico, al cambio constitucional se le debe estudiar más allá de su sentido formalista y normativista. Sobre ello, Negretto (2013) apunta que:

Si bien las disposiciones constitucionales formales pueden requerir que una corte constitucional las interprete, la importancia de las interpretaciones judiciales como guía para el funcionamiento real de un régimen político suele depender de la propia constitución. Algunas cláusulas de la constitución son ambiguas o están incompletas por decisión de sus propios creadores. Cuando quienes elaboran la

constitución no pueden o no están dispuestos a llegar a un acuerdo respecto de alguna autorización o límite explícito para las acciones del gobierno, suelen dejar el asunto indefinido y delegar su futura interpretación a las cortes. Por otra parte, los presidentes y legisladores suelen proponer e implementar cambios constitucionales formales precisamente para confirmar o rechazar interpretaciones judiciales previas (p. 6)

Nótese que el punto de partida referido por la literatura politológica, se conduce en un similar sentido a los hallazgos obtenidos en la presente investigación. En el sistema político costarricense, el periodo bajo estudio demostró haber presentado criterios jurisprudenciales que aportaron a la trayectoria política del cambio constitucional. Concretamente, las sentencias estudiadas dan cuenta de que la justicia constitucional es un actor político a través del cual se canalizan variaciones sustanciales en el ejercicio del poder público (reelección presidencial), también las tensiones provenientes por las coyunturas críticas (combo del ICE y TLC) y la fijación constitucional de valores sociales (la paz como valor del sistema político).

En ese sentido, el carácter de una Constitución Política “viva” como lo refiere Ackerman (1999), en el caso costarricense toma vigencia como producto de una justicia constitucional activamente participante de la realidad del sistema político. En países donde los jueces de las cortes constitucionales son sustituidos con frecuencia y la fuerza de los precedentes judiciales es débil, los representantes electos pueden incorporar una interpretación judicial en la constitución para hacer más estable dicha interpretación.

## **Capítulo VI. Conclusiones y agenda de investigación a futuro**

### **A. Más allá de lo jurídico: la fuente material del cambio constitucional es política, social e institucional**

Lejos de representar variaciones estrictamente jurídicas, el cambio constitucional en Costa Rica, durante el periodo de estudio, solo es posible de explicar desde dimensiones de análisis que se remontan a aspectos políticos, sociales e institucionales. Esto quiere decir que, más allá de la variación jurídica del estado de constitucionalidad

de las cosas, en realidad la trayectoria política del cambio constitucional denota que su propósito es la atención de dimensiones politológicas; todas ellas, vinculadas con la actualización de procesos sociales, el rediseño de instituciones o la transformación de la comunidad social perteneciente al sistema político.

Para la presente investigación, la disciplina jurídica es una vía que facilita la comprensión y el acercamiento al foco de conocimiento; sin embargo, tanto el análisis como el objeto de estudio, son componentes esencialmente politológicos que están intrínsecamente desarrollados en el sistema político costarricense. Eso también se refleja en el segundo foco de trascendencia: lo que fue objeto de reforma o variación constitucional en cada uno de los casos estudiados. Es decir, en términos meta valorativos, esta investigación tenía un objeto de estudio que, a su vez, estaba compuesto por objetos de trascendencia constitucional.

Con base en los resultados y en la ruta metodológica seguida, así como las delimitaciones temporales del periodo analizado en el caso costarricense, es posible concluir que el estudio de los procesos de trayectoria del cambio constitucional, exige un posicionamiento que reconozca y comprenda que la fuente material de toda evolución constitucional es política en la forma y en su contenido.

Más allá de variaciones jurídicas, se concluye que la trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica, durante este periodo, consistió en la variación de cláusulas y configuraciones del sistema político, a través de la consolidación de instituciones como el régimen municipal, el mejoramiento de la participación ciudadana a través de la constitucionalización de la iniciativa popular, por medio de la fijación normativa del solidarismo o a través de la transformación del presidencialismo.

En síntesis, esos ajustes en el sistema político atienden a actualizaciones, remozamientos y evoluciones propias de una cultura social; empero, que más allá de reformas jurídicas en sentido estricto, representan verdaderas reformas políticas en su sentido simbólico para el régimen democrático. De igual modo, tanto la reforma parcial a la Constitución por la vía legislativa, como la variación constitucional impulsada por la jurisprudencia de la Sala, demuestran ser mecanismos que con un funcionamiento vigente para el sistema político; ciertamente, en el caso de la modificación normativa a

través de la Asamblea, la fragmentación de los bloques legislativos está incidiendo de manera negativa sobre la celeridad del cambio constitucional a través de esa vía.

En términos generales, el hecho de comprender a la fuente material de la variación constitucional durante el periodo de estudio, es un paso importante para el Derecho, porque le permite comprender su rol procedimental en el proceso de fraguar la evolución del sistema político en perspectiva; y, por su parte, es trascendental para las Ciencias Políticas, porque pone sobre relieve los aportes que las dimensiones sociales, institucionales, partidarias y culturales canalizan a través de las vías constitucionales en la transformación de ese sistema.

El corpus teórico de la investigación, de la mano con los hallazgos obtenidos en el desarrollo de la ruta metodológica, dan cuenta de que en el caso costarricense existe un estrecho nexo entre la dimensión jurídica con respecto a la realidad social y política del sistema democrático. De este modo, los postulados teóricos citados desde Ackerman, Loewestein y Rawls, son consistentes en la manera que el Derecho ha vehiculado el desarrollo de una política constitucional; más allá del fenómeno del activismo judicial o "*judicial politics*", que corresponde a otro fenómeno de estudio. En concreto, esta investigación permitió demostrar que, además de la independencia que pueda revestir a los estudios sobre la judicialización de la política, en realidad existe otro gran espacio de análisis enfocado en una aproximación distinta sobre las interacciones entre la política constitucional del sistema democrático y el Estado de Derecho.

## **B. El estudio del cambio y la variación constitucional en perspectiva metodológica.**

Así como los proyectos históricos ayudan a explicar las visiones de Estado que la historia ha ido plasmando en una determinada Nación, en el caso de los estudios vinculados a conocer el cambio y la variación constitucional, la secuencia como estrategia de investigación politológica es clave para descifrar que estos movimientos tienen puntos de partida, enlace, culminación o evolución. De esta manera, la aplicación de estrategias de investigación tendientes a estudiar el cambio constitucional como trayectoria, facilitan

la comprensión de esas variaciones desde ópticas amplificadas en su contexto, así como la interconexión existente entre uno o varios procesos de ese cambio constitucional.

Encajar una estrategia de investigación que resulte lo más cercana posible a la exploración precisa del objeto de estudio, resultó de vital importancia para sacar el máximo provecho académico al material analizado y de los hallazgos obtenidos. En ese sentido, así como existen clasificaciones metodológicas para la interpretación jurídica, en el caso concreto una aproximación politológica al cambio constitucional fue posible gracias al análisis de la secuencia y el contexto como ruta para que la investigación captara cada uno de los rasgos esenciales de esa variación constitucional. A nivel regional, un estudio de este tipo solo existe en los textos de Negretto (2015), sin que ese material haya profundizado con detalle en las particularidades del caso costarricense; por ese motivo, también es posible concluir que los resultados y hallazgos de la presente investigación, abonan al material académico disponible para el estudio de la evolución constitucional como una forma de entender el pasado y la trayectoria socio política de un régimen democrático como el costarricense.

Ciertamente, esta investigación representó la aplicación de herramientas de investigación predominantemente cualitativas, con algunos aportes desde el análisis político cuantitativo. En ese sentido, se resalta que la investigación también tuvo dificultades en razón de la diversidad y complejidad de las fuentes de información. Ello representó, por ejemplo, que la información concerniente a todas las unidades de análisis, requiriera un tratamiento y sistematización pormenorizada para alcanzar incluir dentro del proceso características, detalles y datos de la misma índole a través de los cuales se pudieran efectuar reflexiones comparativas.

En términos metodológicos, también se concluye que el estudio de la variación constitucional, permite una investigación dual: a) por una parte, se requirió tener un esquema o parámetro de datos e información, a través del cual sea posible subsumir cada una de las unidades de análisis (reformas constitucionales o sentencias), de manera que a todas esas unidades se les extraiga un marco característico común; y, b) el análisis de trayectoria permite extraer, además, aquellos rasgos que son propios a cada una de las unidades de análisis y que sobresalen como particularidades propias para cada una de ellas.

Los estudios que sirvieron de base para esta investigación, en cuanto a sus dimensiones metodológicas, incorporan otras estrategias como lo es el análisis de caso, el método comparado a nivel regional o el análisis político cuantitativo en modo absoluto; ciertamente, las posibilidades para acercarse a un mismo objeto de estudio pueden variar, pero los resultados obtenidos y el proceso efectuado demuestran que el análisis de trayectoria es una estrategia que potencia la precisión en el estudio del cambio constitucional. Lo anterior, en razón de que permite una aproximación en concreto de cada uno de los puntos de inflexión constitucional; y, además, propicia el análisis en perspectiva para todo el proceso constitucional.

Finalmente, se concluye que el análisis de trayectoria también facilitó en el caso concreto la interacción disciplinar constante entre el Derecho y las Ciencias Políticas, por cuanto los trazos de las unidades de análisis no eran necesariamente exclusivos a una u otra disciplina; por el contrario, requerían una aproximación interaccional para poder garantizar un acercamiento más preciso en cuanto a sus dimensiones jurídicas y políticas, teniendo siempre como eje fundamental la perspectiva de una Constitución Política como contrato social y como texto fundamental inmerso en un sistema político y en un régimen democrático.

### **C. Los enfoques metodológicos para el estudio del cambio constitucional deben ser constructivistas y realistas**

La fundamentación epistemológica para los enfoques mediante los cuales es posible aproximarse a la trayectoria política del cambio constitucional, requieren de corrientes constructivistas en cuanto a la metodología politológica y de teorías atinentes al realismo jurídico en cuanto al acercamiento del objeto de estudio. De no ser así, una postura dualmente positivista en sentido politológico y jurídico, corre el riesgo de dejar a un lado procesos trascendentales que son propios de la variación constitucional; esto es, aquellas dinámicas que, dentro de un sistema político como el costarricense, ocurren en espacios como la jurisdicción constitucional y que pueden llegar a tener igual o, incluso, mayor incidencia en el trazo que deja la trayectoria política del cambio constitucional.

Esa representa la tercera conclusión general de la tesis. El estudio de la variación constitucional ha demostrado que requiere una aproximación epistemológica lo

suficientemente comprensiva en cuanto a sus particularidades, rasgos y características como proceso social, político y jurídico. Ese nexo causal entre el objeto de estudio, la metodología y las perspectivas teóricas, necesitaron un punto de encuentro a través del cual se pudieran empatar las dimensiones de análisis que son propias para cada disciplina. En primer lugar, un enfoque metodológico constructivista, porque así se reconoció desde el punto de partida epistemológico, que el cambio constitucional produce consiste en una constante transformación de realidades socio políticas a través de la constitucionalidad jurídica. Esa postura o posicionamiento permitió alcanzar un nivel comprensivo de las unidades de análisis, lo suficiente amplio como para incorporar aspectos, rasgos y particularidades de trascendencia para la investigación, pero que habrían tenido que quedar por fuera si se hubiese empleado un enfoque positivista.

Esta investigación concluye que el conocimiento constitucional se construye, indaga y analiza por medio del interaccionismo que se trazó en conjunción a la realidad política de la comunidad social durante el periodo bajo estudio.

Por otra parte, se concluye la inevitable postura de admitir que el cambio constitucional, reflejado en la evolución de componentes trascendentales para el sistema político, también es empujado por fuerzas que trascienden a lo estrictamente positivo desde un punto de vista jurídico; es decir, el cambio constitucional trasciende al formalismo jurídico. Es por eso que se concluye que la trayectoria política de la variación constitucional, también pasa por el mutuo acompañamiento que se entrelazan las reformas parciales al texto de la Constitución, con las variaciones provenientes desde espacios que no son estrictamente normativos, como lo es el caso de la justicia constitucional.

Si bien la literatura que fue reseñada en el estado de la cuestión y los posicionamientos que sirvieron de base para el marco teórico ya anticipaban algunos indicios sobre el rol político del Tribunal Constitucional, en realidad la evidencia permitió concluir el rol activo, participante y que su jurisprudencia ha tenido en la trayectoria política del cambio constitucional. De hecho, tal como se expuso en la sección de resultados y en el análisis pormenorizado de las unidades de análisis, las reformas parciales (normas) y los pronunciamientos constitucionales (jurisprudencia), interactúan parcialmente entre sí a lo largo del periodo de estudio; aquellas que no se interconectan,

obedecen a una disonancia temática, pero no necesariamente porque la configuración del sistema político o el ordenamiento jurídico no lo permita. De este modo, se concluye que el realismo constitucional o realismo jurídico, es el posicionamiento epistemológico desde la disciplina del Derecho, que permite abarcar cada uno de los detalles, en concreto y en perspectiva, de la trayectoria política del cambio constitucional durante el periodo estudiado.

En síntesis, una lectura comprensiva, precisa y detallada del cambio constitucional, se potencia cuando es posible entrelazar en el proceso de investigación los fundamentos, perspectivas y estrategias enmarcadas en una óptica del realismo jurídico, combinada con el enfoque constructivista; eso, de hecho, potencial el rasgo social que une a ambas disciplinas y permitió extraer con mejor definición cada uno de los alcances propios del cambio constitucional.

#### **D. La década bajo estudio es un momento constitucional en los términos de Ackerman (1999).**

La principal hipótesis en esta investigación, apuntaba a determinar que la década bajo estudio representó un momento constitucional para el sistema político, con base en los procesos normativos y jurisprudenciales del cambio constitucional. Una vez desarrollados los postulados bajo los términos teóricos de Ackerman (1999) como principal exponente de esa conceptualización, sí es posible concluir que la evidencia analizada para el periodo de análisis aporta a determinar que se trató de un momento constitucional para el régimen democrático costarricense.

Esta conclusión afirma, con base en los resultados y el proceso de investigación, que las razones se desdoblán, a su vez, en al menos seis puntos referenciales.

El primero de ellos, porque el periodo bajo análisis representó un importante espacio de consolidación y actualización para el sistema político, respecto de los procesos inacabados del siglo XX, a través del cual se formalizó la transformación institucional en el plano descentralizado territorialmente del Estado. Es decir, durante los años bajo estudio, el sistema político costarricense materializó y consolidó las reformas estructurales pendientes para completar el proceso de descentralización territorial del Estado: esto es, la presencia del aparato institucional en zonas geográficamente

alejadas, lo cual implicó necesariamente un involucramiento de dimensiones constitucionales para alcanzar tal aspiración.

En segundo lugar, se concluye que existieron suficientes procesos de importante evolución o transformación, sobre componentes y objetos centrales y esenciales del sistema presidencialista, mediante los cuales se varió su configuración en el sistema democrático costarricense. Este último aspecto, como se mencionó en la sección correspondiente, es consecuencia de olas reformistas en el plano regional, tendientes a la reforma política del presidencialismo con ocasión de las coyunturas de conflicto social e institucional por corrupción derivadas en la última década del siglo pasado.

En un tercer lugar, se concluye que es un periodo característico para la comunidad socio política en cuanto a la constitucionalización de los problemas y conflictos sociales. Esto es así, porque se inauguran cláusulas constitucionales y se ejercitan derechos fundamentales de la democracia procedimental, a través de los cuales se canalizaron los puntos de inflexión que, a la fecha, caracterizan en términos sociológicos e históricos al sistema político costarricense para esa década. Como se expondrá en el punto conclusivo siguiente, ese es un eje de trascendencia en términos de oxigenación democrática.

Desde una cuarta perspectiva, es posible concluir que este periodo modernizó, actualizó y refrescó la vigencia constitucional, mediante una jerarquización de valores y axiomas que no se encontraban antes en la literalidad de la Constitución. De tal forma, el periodo responde a un proceso en el que se fortaleció la vigencia del texto constitucional, respecto de la realidad socio política, por medio de la estructuración a nivel de principios jurídicos que reflejaron la composición axiológica de una comunidad política entrante al siglo XXI.

En una quinta arista, este periodo incidió transversalmente en procesos de diversa índole, con actores, sujetos e instituciones de corte pluralista; es decir, no consistió necesariamente en un lapso temáticamente monótono ni participativamente unilateral. Por el contrario, tanto las reformas parciales como las sentencias constitucionales, dejaron entrever el carácter plural y diverso de sus alcances en las distintas dimensiones del sistema político, así como la incidencia múltiple de actores a lo largo del proceso.

Por último, este periodo cristalizó en términos fácticos, normativos y jurisprudenciales, el proceso de transformación y consolidación multipartidista en el sistema político.

Todas las razones expuestas anteriormente, dan cuenta de que se trató de momento constitucional porque alcanzó transversalmente múltiples dimensiones, ejes y configuraciones en el funcionamiento institucional, la organización social y el desarrollo constitucional del régimen democrático costarricense. Para Ackerman (1999), no basta con la existencia misma de la transformación en el sistema político, sino que se requiere también que el contexto responda y atienda a un movimiento de evolución constitucional; como efectivamente ocurrió en el caso concreto.

#### **E. La trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica oxigenó el régimen democrático durante el periodo bajo estudio**

Tanto las reformas parciales introducidas al texto de la Constitución, como las resoluciones exportadas desde la Sala Constitucional, contribuyeron al fortalecimiento del régimen democrático en Costa Rica. Esta conclusión es demostrable, en razón de la temática o los ejes del sistema político que alcanzaron los procesos de variación constitucional y, además, en razón de la forma o el procedimiento a través del cual se canalizó esa evolución constitucional.

Obedece a un periodo que potencia la oxigenación democrática en razón de la materia, porque se incrustaron en el sistema político variaciones para facilitar, promover y constitucionalizar la participación ciudadana; es decir, un fortalecimiento de la democracia directa mediante el establecimiento de cláusulas específicas para ser ejercitadas y mediante la aplicación de esas disposiciones en la vida práctica de la democracia.

Asimismo, se trata de un periodo que oxigenó democráticamente el sistema político en cuanto a procedimiento, porque los procesos de reforma parcial y los pronunciamientos judiciales, sacaron a flote la incidencia de actores políticos varios: movimientos sociales, instituciones, partidos políticos, curules legislativas, etc. La confluencia de todas esas interacciones, propició un mejoramiento en la calidad de la democracia porque le demostró a cada uno de esos sujetos políticos la actividad

funcionalidad del sistema. No obstante, se presentan serias dificultades en cuanto a la tramitación de reformas parciales a la Constitución Política; toda vez que, como se expuso en secciones anteriores, los tiempos del procedimiento han aumentado considerablemente de cara a la fragmentación partidaria en la Asamblea Legislativa.

Este periodo se caracterizó por ser una trayectoria de cambio constitucional en la que hubo caracterización por la participación pluralista de actores políticos; empero, también tiene ese enfoque en razón de la materia, pues los objetos de variación constitucional estuvieron esencialmente vinculados al eje democrático del sistema político. Ni la teoría, ni la evidencia politológica, demuestran que sea posible generalizar a nivel regional o nacional el cambio constitucional como un oxigenador democrático; sin embargo, en el caso concreto, durante el periodo de estudio se identificó que las variaciones normativas y las incidencias jurisprudenciales, abonaron al régimen político mediante su contribución como aportes democráticos.

Existen latitudes en las que el cambio constitucional, más allá de representar un mejoramiento de la democracia, en realidad implica la institucionalización de disposiciones contra democráticas o que erosionan la legitimidad de ese modo de convivencia en un sistema político. Eso quiere decir que, el cambio constitucional tiene el potencial de contribuir al refrescamiento y a la vigencia democrática, pero no implica necesariamente que siempre exporte ese producto como resultado del proceso de variación constitucional.

En tal sentido, la conclusión apunta a que, para el caso costarricense, durante el periodo bajo estudio, sí fue posible atribuirle a esta trayectoria política de cambio constitucional, el carácter de oxigenación democrática para el sistema político. A modo de ejemplo, puede referirse cómo adaptación constitucional del multipartidismo abonó a una democratización de la representación política y, a su vez, de procesos trascendentales de la institucionalidad democrática como lo es el caso de la elección de magistraturas a la Corte Suprema de Justicia. Puede referenciarse, además, el caso del Combo del ICE y el TLC como puntos en lo que el descontento ciudadano se convirtió en participación política, cuya solución constitucional pudo no haber dejado conforme a los movimientos sociales en cuanto al resultado, pero sí en cuanto al procedimiento.

Desde 1949, Costa Rica ha mantenido vigente una misma carta constitucional y, sin embargo, ello no ha representado de ninguna manera que la fijeza de su texto y de su aplicación socio política, impida o frene la evolución constitucional. Por el contrario, la investigación permite concluir que, en razón del carácter oxigenador que reviste a los procesos de cambio constitucional durante el periodo bajo estudio, se reaviva también la vigencia pragmática de la Constitución Política. Esta última idea requiere, a su vez, que en una agenda de investigación a futuro se pueda desarrollar el estudio detenido de los procesos de reforma incoados desde la entrada en vigencia del texto constitucional.

**F. La variación constitucional representa un medio y no un fin: perspectivas desde el conflicto como motor de cambio.**

Finalmente, esta investigación también permitió concluir que, durante el periodo de análisis, la vigencia de las cláusulas constitucionales respecto de las cuales se gestó alguna variación, era un mecanismo para transformar la realidad social en normatividad constitucional; sin embargo, al revisar cada uno de esos procesos individualmente y en perspectiva, no es posible afirmar que la trayectoria política de esa variación constitucional iniciara y culminara en ellos mismos. Por el contrario: el cambio constitucional durante este periodo fue un proceso que permitió vehiculizar demandas ciudadanas, actualizaciones institucionales, alineamientos en componentes del Estado en relación tendencias regionales, así como el mejoramiento de la vigencia socio política de esas cláusulas; pero de ningún modo la trayectoria política refleja que el cambio constitucional sea un fin en sí mismo, sino un medio para que el sistema político encuentre la satisfacción de sus balances.

Como lo apuntarían Losada y Casas (2010), el sistema político debe realizar el proceso de homeóstasis frente a evoluciones circunstanciales o de larga trayectoria; para ello, esta investigación complementa su posicionamiento en el sentido de que los medios a través de los cuales el caso costarricense ha alcanzado ese proceso homeostático, son las transformaciones normativas o jurisprudenciales en el nivel constitucional. La trayectoria política del cambio constitucional en Costa Rica para este periodo, visibiliza el uso de mecanismos constitucionales como vías, vehículos o procedimientos para esa canalización.

No obstante, según se apunta en el título de esta conclusión, la variación constitucional no es un fin en sí mismo; sino, un medio que el régimen democrático en Costa Rica ha ejercido para la estabilización, como una función necesaria que caracteriza el desarrollo de un sistema político. Esto es trascendental, porque permite y facilita una lectura comprensiva de la variación constitucional para las disciplinas que intervinieron en la investigación; y, en general, porque abona a la lectura de la reforma constitucional contextualizada dentro de la comunidad política costarricense. Como lo señala De la Cruz (2021), las tendencias sobre la variación constitucional como objeto de estudio y su correlación con el conflicto como motor de ese cambio normativo, se basan en la posibilidad de conceptualizarles bajo dos categorías; la primera de ellas es la estática y, la segunda, corresponde a una modalidad dinámica para explicar el fenómeno:

Las explicaciones dinámicas, tienen una aproximación multicausal y se basan en modelos en los que se incluyen las secuencias que siguieron las decisiones políticas previas, las contingencias, los procesos de larga duración y los cambios en los contextos sociales y políticos. Las variables no son independientes, pueden ser operacionalizadas en distintas vías, estudiando la forma en que éstas interactúan entre sí. Los cambios en la Constitución pueden llegar a darse como resultado de los cambios que ha sufrido el contexto económico, político y social. Asimismo, las dinámicas estudian distintos tipos de cambio, dentro de los cuales está implícito el cambio de Constitución. A diferencia de las explicaciones estáticas, los modelos dinámicos son funcionales para un rango de casos particulares o pocos casos y su nivel de abstracción y generalización es de bajo a alto. Por su parte, las explicaciones estáticas contemplan la comparación de un mayor número de casos, existiendo la probabilidad de que sus modelos puedan arrojar explicaciones más generales (p.112).

Los hallazgos de esta investigación demuestran que, para el caso costarricense, es necesario efectuar un estudio del cambio constitucional bajo la perspectiva teórica de una corriente dinámica y, a la luz de las particularidades esenciales del conflicto social (Rex, 1981), que tales cambios normativos presentan caracterizaciones diversas en

cuanto a las vías por las cuales se canaliza tal conflicto. Las reformas parciales al texto de la Constitución, hechas por medio de la vía del procedimiento legislativo, no demuestran necesariamente que sean el producto de una respuesta institucional para atender conflictos sociales presentados en la coyuntura bajo análisis. Esto puede obedecer al rasgo que ya se ha comentado anteriormente: el trámite legislativo de una reforma parcial a la Constitución es temporalmente extenso y la evidencia demuestra que cada vez se prolonga más. Por el contrario, el cambio constitucional canalizado por medio de la jurisprudencia, sí demostró ser el producto de procesos en los que mediaba algún fenómeno o situación de conflicto social, político o institucional.

Ahora bien, esta conclusión no excluye de modo alguno la posibilidad de que, a través de la vía legislativa, también se canalicen respuestas al conflicto social. De hecho, en esta investigación se presenta como hallazgo que la diferencia existente entre la cantidad de reformas propuestas, respecto de la cantidad de reformas aprobadas, puede dar luces acerca de la interposición de expedientes de reforma parcial como respuesta institucional al cambio constitucional. Aún y cuando esos proyectos no alcancen la aprobación, sí puede formularse como premisa que la significativa cantidad de expedientes de reforma parcial interpuestos en la corriente legislativa, son una señal o respuesta por parte del congreso frente a las soluciones que en su momento exigió algún conflicto social, institucional o político. De este modo, se interroga por el papel que cumple o puede cumplir el derecho en estos procesos que pueden tener una perspectiva de predominancia institucional, pero también otro de canalización de luchas y resistencias (Benente et al, 2019).

El conflicto como motor de cambio constitucional en Costa Rica exige un tratamiento con precisión; es decir, las variaciones al texto de la Constitución Política no siempre son el resultado de haber canalizado como medio, las necesidades emanadas desde un conflicto. Lo que sí es posible afirmar para el lapso bajo estudio, es que en el sistema político costarricense el conflicto social, político e institucional ha impulsado diversos casos particulares y puntuales cuyo medio de canalización fue la variación constitucional. Al efecto, la agenda de investigación a futuro, también puede comprender los estudios acerca de los procedimientos bajo los cuales el conflicto encuentra en mejor medida una solución por la vía constitucional.

**Bibliografía:**

Achoy, J. (2020). El realismo jurídico desde la justicia constitucional en Costa Rica [Tesis de Licenciatura. 2020]. Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica.

- Albert, R. (2020). Keynote Address: Constitutional Amendment in Constitutional Democracies: Transformation, Eternity, Illusion. *Indiana International & Comparative Law Review*, 30(3), 351–364. <https://doi.org/10.18060/25074>
- Ackerman, B. (2011). *La constitución viviente*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. <https://www.marcialpons.es/libros/la-constitucion-viviente/9788497688574/>
- Álvarez, R. (2011). Movimientos sociales y participación política: el movimiento contra el tlc en la campaña del referéndum 2007 en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 37, 201-230. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/1125/1185/>
- Albert, R., Contiades, X., & Fotiadou, A. (2017). *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*. Hart Publishing. <https://www.bloomsbury.com/uk/foundations-and-traditions-of-constitutional-amendment-9781509908264/>
- Alfaro, R. (2019). Participación en las elecciones municipales en Costa Rica: perspectiva histórica. *Derecho Electoral*, (28), 225-246. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7126837>
- Alpízar, F. (2014). El ciclo de las demandas políticas. El ciclo de las demandas políticas: una propuesta metodológica aplicada a la contienda por la reforma del marco institucional del agua en Costa Rica. *Revista Política y Sociedad*, (2), 619-640. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/43571/43680>
- Andrews, C. (2017). *Un siglo de constitucionalismo en América Latina (1917-2017)*. <http://libreriacide.com/?P=producto&PRODFamily=libros&PRODclassificatin=453&PRODproduct=2649088#.XsLdCy9t-L8>

- Anduiza, E. (2009). Metodología para la Ciencia Política (2a ed.). Centro de Investigaciones Sociológicas.  
[https://issuu.com/albertoespinoza5/docs/metodolog\\_\\_a\\_de\\_la\\_ciencia\\_pol\\_\\_tic](https://issuu.com/albertoespinoza5/docs/metodolog__a_de_la_ciencia_pol__tic)
- Aragón, M. (2015). ¿Cambiar La Constitución Para Adaptarla O Para Transformarla Requisitos Y Límites De La Reforma Constitucional. Teoría y Realidad Constitucional, (36), 313–327. <https://doi-org.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/10.5944/trc.36.2015.16069>
- Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica de 1949. *Acta del Plenario*. Coedición electrónica de la Universidad Estatal a Distancia y la Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1956.  
[http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras\\_publicaciones/Actas%20Asamblea%20Nacional%20Constituyente%201949%20Tomo%20II.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras_publicaciones/Actas%20Asamblea%20Nacional%20Constituyente%201949%20Tomo%20II.pdf)
- Ballesteros, A. (1984). Ideologías y fuentes del derecho. *Anales de Derecho*, 6, 55 - 84.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26795.pdf>
- Barzelatto, A. M. (1984). Tendencias Constitucionales Contemporáneas. *Revista Chilena de Derecho*, 11(2/3), 269-276.
- Benente, M. y Navas, M.(comp.) (2019) Derecho, conflicto social y emancipación: entre la depresión y la esperanza. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Disponible en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190816035550/Derecho\\_conflicto\\_social\\_y\\_emancipacion.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190816035550/Derecho_conflicto_social_y_emancipacion.pdf)
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.  
<https://socialesenpdf.files.wordpress.com/2013/09/bobbio-norberto-el-futuro-de-la-democracia-1986.pdf>
- Brenes, A. (2012). “Y volver, volver, volver...”. Un análisis de los casos de intervención de las cortes supremas en la reelección presidencial en Centroamérica. *Repositorio Kerwá*, 38, 109-136. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/18097>

- Bulcourn, Pablo. (2015). Historia y desarrollo de la Ciencia Política en América Latina. Reflexiones sobre la constitución del campo de estudios. *Revista de Ciencia Política* 35, 179-199.
- Burguera, L. (2019). La Reforma Constitucional. Sujetos Y Límites Del Poder Constituyente. *Teoría y Realidad Constitucional*, 2019(43), 547–551. <http://search.ebscohost.com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr:2048/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=137138395&site=ehost-live&scope=site>
- Castro, O. (s.f). Rodrigo Facio en la Constituyente de 1949. EUNED. [https://books.google.co.cr/books?id=ZYLez9ftgckC&pg=PA45&lpg=PA45&dq=Es+decir,+histo%CC%81rica,+o+sociolo%CC%81gicamente,+nos+damos+fa%CC%81cilmente+cuenta+de+que+la+primera+Constitucio%CC%81n+Poli%CC%81tica+es+el+resultado+de+un+hecho+sociolo%CC%81gico+o+histo%CC%81rico,+pero+en+todo+caso+de+un+hecho.&source=bl&ots=3TBEHXJY5h&sig=ACfU3U2lpFCqezWUuuJZURgmfJ\\_8Hd\\_ipQ&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwjgpYjo\\_tn5AhUkq4QIHWSxAdQQ6AF6BAgDEAI](https://books.google.co.cr/books?id=ZYLez9ftgckC&pg=PA45&lpg=PA45&dq=Es+decir,+histo%CC%81rica,+o+sociolo%CC%81gicamente,+nos+damos+fa%CC%81cilmente+cuenta+de+que+la+primera+Constitucio%CC%81n+Poli%CC%81tica+es+el+resultado+de+un+hecho+sociolo%CC%81gico+o+histo%CC%81rico,+pero+en+todo+caso+de+un+hecho.&source=bl&ots=3TBEHXJY5h&sig=ACfU3U2lpFCqezWUuuJZURgmfJ_8Hd_ipQ&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwjgpYjo_tn5AhUkq4QIHWSxAdQQ6AF6BAgDEAI)
- Céspedes, R. (2019). LAS ÉLITES CENTROAMERICANAS Y LA DIVERSIFICACIÓN DE INVERSIONES: LOS MERCADOS DE AGUA EN GUATEMALA Y COSTA RICA. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 45, pp.345-371. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/40698/41399/>
- Chaves, M. J. M. (2012). Discordia, reforma constitucional y Excepción de Inconstitucionalidad. *Revista de Estudios Sociales*, (42), 118–128. <http://search.ebscohost.com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr:2048/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=74636230&site=ehost-live&scope=site>
- Córdova, A. (1991). Modernización y democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 53(1), 261–281. <https://doi.org/10.2307/3540836>

- De la Cruz, G. (2021) Conflicto y cambio constitucional en América Latina. Su comparación mediante fuzzy sets QCA. México: Tirant lo Blanch. <https://biblioteca-tirant-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/cloudLibrary/ebook/show/9788413558387?showPage=1>
- De Witte, B. (2015). Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation? *European Constitutional Law Review*, 11(3), 434-457. <https://doi.org/10.1017/S1574019615000292>
- Díaz, M. (2001). Análisis económico del derecho constitucional: aplicación de la teoría económica bajo la escuela de la elección pública. *Revista Derecho de Estado*, (23). 175-190. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3135109>
- Doval, I.M. (2003). Los procesos políticos y de toma de decisión. III Jornadas de Sociología de la UNLP, 10 al 12 de diciembre de 2003, La Plata, Argentina. La Argentina de la crisis: Desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6893/ev.6893.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6893/ev.6893.pdf)
- Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(4), 67-90. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620404>
- Easton, D. (1969). "The new revolution in Political Science". *The American Political Science Review*, 63(4), 1051-1061. <https://doi.org/10.2307/1955071>
- Federación de Consejos Municipales de Distritos. (2020). *Información de que es un CMD y como se elige, funciones y competencias*. FECOMUDI.

<https://fecomudi.go.cr/index.php/mn-conozcanos/fecomudi/informacion-de-que-es-un-cmd-y-como-se-elige-funciones-y-competencias>

Foa, R. S. y Mounk, Y. (2016). The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect. *Journal of Democracy*, 27(3), 5-17. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-danger-of-deconsolidation-the-democratic-disconnect/>

Gargarella, R. (2016). Recuperar el lugar del pueblo en la Constitución. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4257/4.pdf>

Gargarella, R. (2014). La Sala de máquinas de las constitucionales latinoamericanas. *Nueva Sociedad*, (257), 96-106. [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://uabierta.uchile.cl/asset-v1:Universidad\\_de\\_Chile%2BCA\\_1%2B2020%2Btype%40asset%2Bblock%40T\\_EXT1M2.pdf&ved=2ahUKEwjyLSNsKT6AhXWZTABHSPMDoQQFnoECBIQAQ&usg=AOvVaw3CTRdxvcPeVwgXjuSjjSgx](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://uabierta.uchile.cl/asset-v1:Universidad_de_Chile%2BCA_1%2B2020%2Btype%40asset%2Bblock%40T_EXT1M2.pdf&ved=2ahUKEwjyLSNsKT6AhXWZTABHSPMDoQQFnoECBIQAQ&usg=AOvVaw3CTRdxvcPeVwgXjuSjjSgx)

Gargarella, R. (1999). Las teorías de la justicia después de Rawls, Barcelona y Buenos Aires, Paldós. Centro de Investigación y Docencias Económicas, 7(2), 518-520. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/429>

Goldoni, M. (2015) “Constitucionalismo político y el valor de la toma de decisiones constitucionales”, en *Derecho y Crítica Social* 1(1) 67-107. <http://eprints.gla.ac.uk/115600/>

Gómez, J. C. y Jiménez, J.P. (2011). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos* (Informe n° 111). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5342-financiamiento-gobiernos-subnacionales-america-latina-un-analisis-casos>

- González Casanova, J.A. (1965). La idea de la Constitución en Karl Loewestein. *Revista de Estudios Políticos*. (139). 73-98.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2048127>
- Katz, A.S. (2020). Why write? The Desuetude of Article V and the Democratic Costs of Informal Constitutional Amendment. *Indiana International & Comparative Law Review*, 30(3), 365-381. <https://doi.org/10.18060/25075>
- Llewellyn, Karl N. (1961). Some realism about realism-responding to Dean Pound. *Harvard Law Review*, 4(8), 1222-1264. Traducción propia.  
<https://www.jstor.org/stable/pdf/1332182.pdf>
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *The American Political Science Review*.  
<https://www.jstor.org/stable/3467134>
- Martínez, J. (2011). La financiación de los gobiernos locales: desafíos del siglo XXI.  
[https://www.uclg.org/sites/default/files/gold\\_ii\\_esp.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_ii_esp.pdf)
- Matthew, Palmer. (2006). Using constitutional realism to identify the complete constitution: lessons from an unwritten constitution. *The American Journal of Comparative Law*. <https://www.jstor.org/stable/20454508>
- Negretto, G.L. (2015). La política del cambio constitucional en América Latina. Fondo de Cultura Económica.
- Negretto, G. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso. *Desarrollo Económico*, 50 (198), 197-221.  
[https://www.academia.edu/3723065/La\\_Reforma\\_Politica\\_en\\_America\\_Latina\\_Reglas\\_Electorales\\_y\\_Distribucion\\_de\\_Poder\\_entre\\_Presidente\\_y\\_Congreso\\_Desarrollo\\_Econ%C3%B3mico](https://www.academia.edu/3723065/La_Reforma_Politica_en_America_Latina_Reglas_Electorales_y_Distribucion_de_Poder_entre_Presidente_y_Congreso_Desarrollo_Econ%C3%B3mico)

- Oliver, L. (2012). Discutir la coyuntura en América Latina. *Revista Política y Cultura*; (37), pp. 113-131. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a6.pdf>
- Poltronieri, J. (2011). *Proyecto de Investigación Estructuras de la Opinión Pública Comunicado de Prensa – Encuesta de opinión pública XXIII – 2011 Panorama global*. <https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2011/Encuesta-de-Opinion-Publica-2011-07-nov-11.pdf>
- Pulido-Ortiz, F. E. (2017). La Validez De Los Procedimientos De Reforma. *Constitucional Fast Track. International Law*, 15(30), 151–183. <https://doi-org.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/10.11144/Javeriana.il15-30.vprc>
- Raigosa Sotelo, L. (1999). We the people, o sobre la legitimidad de las transformaciones constitucionales en Ackerman. *Revista Ius et Veritas*. (19). 8-22 <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15849>
- Raventós Vorst, C. (2009). Lo que fue ya no es y lo nuevo aún no toma forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica. *América Latina Hoy*, 49. <https://doi.org/10.14201/alh.2036>
- Ríos Figueroa, J. y Pozas Loyo, J. 2010. Enacting Constitutionalism: The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America. *Comparative Politics* 42 (3), pp. 293-311. <https://www.jstor.org/stable/27822311>
- Rockmore, D. N., Fang, C., Foti, N.J., Ginsburg, T. y Krakauer, D.C. (2018). The Cultural evolution of national constitutions. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 69(3), 483-494. <https://doi.org/10.1002/asi.23971>
- Rodríguez, J.C. (2001). Las reformas constitucionales en el diseño del sistema político costarricense: el caso de la consulta preceptiva de constitucionalidad (1989-1997). Tesis sometida a la consideración del Programa de Posgrado Centroamericano en Ciencias Políticas para optar al grado de Magister Scientiae. Universidad de Costa Rica.

- Rudolph von, Jhering. (1976). *Theorie der Juristischen Technik*, p. 11. En: AA.VV., *Theorie und Technik der Begriffsjurisprudenz*, Hrsg. von Werner KRAWIETZ, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Sánchez Flores, Fabio Anselmo. (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 13(1), 102-122. <https://dx.doi.org/10.19083/ridu.2019.644>
- Sagües, N. (2010). Los tribunales constitucionales como agentes de cambios sociales. *Diálogo político*, 27(4), pp. 45-49. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/61232>
- Schmidt, V. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review* 2 (1), 1-25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Serey, G. (2001). El derecho político como fundamento teórico del concepto del derecho constitucional. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*. (22). 165-170. <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/475>
- Solís, M. (2018). *La democracia de las razones débiles*. Editorial UCR
- Suk, J.C. (s.f. de 2021) *Opening the Paths of Constitutional Change* [Tercer texto virtual]. Symposium | The Democracy Constitution. <https://democracyjournal.org/magazine/61/opening-the-paths-of-constitutional-change/>
- Tarrow, S. (1994). *Poder en movimiento: movimientos sociales, acción colectiva y política* (3a ed.). <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/09/Power-in-Movement.-Social-movements-and-contentious-politics-by-Sidney->

Tarrow.pdf&ved=2ahUKEwi3jPKCiKb6AhUpZTABHbJAB\_4QFnoECA0QAQ&usg=AOvVaw1jW5JvROLgwdueFz4gEtWO

Ulate Chacón, Enrique (coordinador). (2015). Del patrimonio constitucional centroamericano al Derecho constitucional centroamericano. Estudios de Derecho Comparado-. Ed. Insolma, San José.

Urteaga, E. (2010). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, XV, 301-317. <https://doi.org/10.24310/Contrastescontrastes.v15i0.1341>

Vargas, J. (2008). Costa Rica: una decisión estratégica en tiempos inciertos / Costa Rica: An Strategic Decision in Uncertain Times. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 28(1), 147-169. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2008000100008>

Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina: Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Revista Nueva Sociedad*, 38(28), 26-42. [https://www.researchgate.net/publication/281756928\\_El\\_referendo\\_en\\_America\\_Latina\\_Disenos\\_institucionales\\_y\\_equilibrios\\_de\\_poder](https://www.researchgate.net/publication/281756928_El_referendo_en_America_Latina_Disenos_institucionales_y_equilibrios_de_poder)