

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
PARA PROMOVER LA CARRERA
PARLAMENTARIA
LIMITADA**

**ALEJANDRO JOSÉ PACHECO CASTRO
Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 23.942

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
PARA PROMOVER LA CARRERA
PARLAMENTARIA
LIMITADA**

Expediente N.º 23.942

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Costa Rica es el único país de Latinoamérica que prohíbe la reelección legislativa inmediata. Es difícil determinar por qué los constituyentes la vedaron, dada la poca discusión al respecto que consta en las actas de la Asamblea Constituyente. Entre los escasos argumentos esgrimidos se contaban: el sentir nacional en aquel contexto, el deseo de terminar con los '*caciques políticos*' y la idea de que una asamblea sin repitentes consecutivos contribuiría al fortalecimiento de la democracia. Mientras se observa un alto nivel de consenso sobre los dos primeros, respecto al tercer punto ya en aquel momento hubo oposición, señalándose que cierto grado de continuidad en la Asamblea era importante para mantener la estabilidad política.

En los últimos 70 años, diferentes diputados en ocho ocasiones han propuesto reformas para eliminar esta prohibición, que interrumpe la acumulación de experiencia legislativa, socavando la productividad legislativa en el primer y cuarto año del periodo de gobierno, así como la responsabilidad de los diputados con el pueblo. Los proponentes han argumentado que la prohibición no tuvo ningún fundamento teórico -como lo evidencia la práctica y estándar regional- y que fue una decisión coyuntural en medio del descontento público hacia los abusos de poder de la clase política.

La experiencia es una variable importante para el desempeño de cualquier actividad y la labor legislativa no es la excepción. Así lo consideran Padro-i-Miquel y Snyder¹ al analizar datos sobre la efectividad de los legisladores de la Cámara de Representantes de Carolina del Norte para el periodo 1977-2001. Concluyen que los legisladores con experiencia previa en el Congreso son más efectivos que aquellos sin experiencia previa. El estudio acredita que la experiencia les permite especializarse en áreas específicas, tales como presupuestos, impuestos, infraestructura, educación, entre otras, y además permite desarrollar habilidades de

¹ Padro-i-Miquel, G. y Snyder, J. 2004. "Legislative effectiveness and legislative life", MIT Department of economics working paper 04-28. Recuperado de <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/63906/legislativeeffec00padr.pdf;sequence=1> (Accesado el 15 de abril de 2018)

negociación para impulsar un proyecto de ley, así como reconocer cuál personal del Congreso es más eficiente y confiable.

Otro beneficio de la experiencia legislativa dentro del Congreso es el efecto derrame: los legisladores sin experiencia aprenden de aquellos con experiencia previa. La investigación de Bowser y Moncrief² secunda los beneficios de la experiencia, al argumentar que los legisladores necesitan tiempo para comprender el funcionamiento del Congreso. Para Martínez,³ la falta de experiencia puede no afectar la cantidad de leyes aprobadas, pero sí la calidad de estas. En la misma línea, Francois y Grossman⁴ evidencian que la experiencia aporta legitimidad y eficiencia a las políticas públicas que los legisladores proponen.

El Banco Interamericano de Desarrollo⁵ (BID) igualmente ha señalado la importancia de que los actores políticos (siendo el Congreso una arena importante en la toma de decisiones) cuenten con un marco de mediano y largo plazos para la formulación, discusión, negociación e implementación de buenas políticas: para medir su capacidad, el BID emplea el Congress Capabilities Index, el cual toma en cuenta, entre otras variables, la experiencia promedio por legislador. Países con un índice alto, como Uruguay y Chile, poseen un promedio alto de años de experiencia legislativa. Un sistema que no permite la reelección de los diputados interrumpe la acumulación de experiencia de los legisladores y el desarrollo de este marco de mediano y largo plazos.

El discurso de limitación de la reelección sucesiva afirma generar beneficios tales como garantizar la rotación de legisladores en el Congreso y mayor cercanía de estos a la ciudadanía y al interés público. Sin embargo, a pesar de la restricción de sucesividad, que obliga a los legisladores a estar fuera por 4 años, se observa que en nuestra praxis política es común el retorno posterior (no sucesivo), con la consecuencia de que no se logran los “beneficios” de ninguna de las dos alternativas: se interrumpe la experiencia acumulada y la continuidad de la agenda parlamentaria, sin lograr tampoco una rotación real del Congreso. Más aún, estudios

² Bowser, J. y Moncrief, G. 2007. “Term Limits in State Legislatures”. Kurtz, K., Cain, B. y Niemi, R. (eds) *Institutional Change in American Politics: The Case of Term Limits*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 10-21.

³ Martínez, M. 2006. La carrera parlamentaria: ¿La calidad importa? Recuperado de http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0507/seminario_inv/TextoRoson_seminario06.pdf (Accesado el 11 de mayo del 2018).

⁴ François, A, y Grossman, E. 2015. “How to Define Legislative Turnover? The Incidence of Measures of Renewal and Levels of Analysis”. *The Journal of Legislative Studies*, 21 (4), pp. 457-475.

⁵ BID, 2006. “The politics of policies: Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report. Inter-American Development Bank”. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/The%20Politics%20of%20Policies.pdf?sequence=1> (Accesado el 11 de mayo del 2018).

como el de Carey⁶ observan que los legisladores pasan la última legislatura buscando posicionarse en otra rama del gobierno: 46% de los diputados que sirvieron entre 1949 y 1986 recibieron uno o más nombramientos como ministros, en el servicio exterior o instituciones autónomas, después de que terminaron su periodo como legisladores.

Un resultado similar encontró Powell⁷ en seis Congresos Estatales de EE.UU. con límites en la reelección: entre 48% y 71% de legisladores que dejaron el Congreso corrieron por otro cargo público. La ambición política no se elimina con la prohibición de la reelección, lo que implica que una cantidad importante de legisladores pasan su último periodo en el Congreso en la búsqueda de su siguiente puesto político, restando tiempo a sus tareas como diputados. Con respecto a la cercanía a la ciudadanía y al interés público, la prohibición de reelección no es incentivo suficiente para asegurarla, considerando que nuestros diputados se eligen por listas cerradas y una vez en el cargo pueden incluso renunciar al partido que los nominó (transfuguismo), con lo cual se pierde la capacidad de respuesta a la ciudadanía a través de los partidos, los cuales se constituyen así en meros vehículos para ocupar un puesto de elección popular.

Otro efecto sustantivo en la limitación existente es el señalado por Bowser y Moncrief⁸, en el sentido de que los legisladores en congresos con límites de reelección se ven influenciados a pensar en soluciones de corto plazo que son populares, pero que no necesariamente resuelven el problema permanentemente. Analizar problemas políticos complejos, así como formular y promocionar un proyecto de ley que solucione el problema efectivamente requiere tiempo. Esto genera que los legisladores pierdan interés en abanderarse de temas complejos y de largo plazo, considerando que, si el proyecto supera el periodo legislativo, puede ser ignorado por los siguientes diputados o, en caso de progresar, acreditarse el mérito a un tercero.

En resumen, los estándares internacionales, la literatura especializada y el estudio comparado, evidencian tres efectos perjudiciales y contrarios a la intención del constituyente, al limitar la reelección sucesiva de los congresistas: ruptura de la acumulación de experiencia, dominancia de proyectos de corto plazo y falta de incentivos para adquirir conocimientos y desarrollar un nivel alto de expertise del trabajo legislativo. Ejemplo regional de esto fue el caso de Ecuador, según lo ha señalado el BID: estos efectos se observaron antes de 1996, cuando la prohibición de reelección consecutiva generaba legisladores con horizontes de corto plazo, sin capacidades de formulación de políticas y sin incentivos ni tiempo suficiente para

⁶ Carey, J. 1996. "Term limits and legislative representation". Cambridge: Cambridge University Press.

⁷ Powell, R. 2003. "The Unintended Effects of Term Limits on the Career Paths of State Legislators". R. Farmer, J. D. Rausch Jr., y J. C. Green (eds.) *The Test of Time: Coping with Legislative Term Limits*. Lanham: Lexington Book, pp. 133–46.

⁸ Bowser, J. y Moncrief, G. Op.Cit.

desarrollar estas capacidades. Claramente lo señalan Carey y otros autores⁹ en el sentido de que la posibilidad de construir una carrera profesional en la legislatura influye en el tipo de individuos que buscan ganar una curul, en su comportamiento en el cargo y cómo se organizan y relacionan con sus constituyentes.

Si bien hay otras reformas al sistema político costarricense, necesarias para impulsar plenamente una verdadera carrera legislativa y mejorar el desempeño de la Asamblea, la reelección sucesiva es definitivamente el primer paso, y de hecho, el estudio “Experiencia legislativa en la producción de leyes”¹⁰ permite concluir que esta, aun con las reglas actuales, tendría un efecto positivo en la aprobación de leyes sustantivas y financieramente responsables producto de la experiencia previa acumulada. En dicho estudio, a través de modelos estadísticos y usando datos de 1990 a 2018 de nuestra Asamblea Legislativa, se concluye que los diputados que han estado con anterioridad en el Congreso tienen mayores posibilidades de pasar leyes sustantivas, en relación con los que llegan por primera vez a este Poder de la República. El modelo también permite concluir que los diputados con experiencia legislativa previa tienen más posibilidades de presentar leyes con contenido presupuestario proveniente de recursos frescos.

Finalmente, cabe acotar que, con el fin de que la eliminación de la restricción sucesiva no facilite abusos o perpetuación en el poder, esta va aparejada del establecimiento de un límite - actualmente inexistente- a la cantidad de periodos de reelección, planteándose un máximo razonable de uno en total. Ello es acorde con los estándares internacionales en materia democrática, que han sentado entidades como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en instrumentos como la Opinión Consultiva OC-28/21,¹¹ que dictamina que limitar la cantidad de periodos de reelección (en oposición a la reelección indefinida) no solo no violenta ningún derecho fundamental de los ciudadanos, sino que “es una medida idónea para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y que, de esta forma, no resulten afectados los principios constitutivos de una democracia representativa”.¹²

En virtud de los motivos expuestos, se somete a consideración de la Asamblea Legislativa la siguiente reforma constitucional.

⁹ Carey, J., Niemi, R. y Powell, L. 2000. “Term Limits in State Legislatures”, University of Michigan Press.

¹⁰ Vargas, Y. 2019. Experiencia legislativa en la producción de leyes. Investigación de base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7830>

¹¹ Si bien la OC-28/21 es relativa a límites a la reelección presidencial indefinida, en lo que interesa y que se dirá, es plenamente aplicable a la reforma propuesta.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021. Opinión Consultiva OC-28/21. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf P. 36.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
PARA PROMOVER LA CARRERA
PARLAMENTARIA
LIMITADA**

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el artículo 107 de la Constitución Política para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 107- Los diputados durarán en sus cargos cuatro años y podrán ser reelegidos en forma sucesiva hasta por un período adicional. Nuevamente podrán ser reelegidos después de transcurridos cuatro años fuera del cargo.

TRANSITORIO ÚNICO- Quienes ostenten el cargo de diputados al momento de la entrada en vigencia de la presente reforma, no podrán reelegirse de manera sucesiva para el período inmediato siguiente, sino una vez transcurridos cuatro años fuera del cargo, momento a partir del cual sí les será aplicable la disposición aprobada.

Rige a partir de su publicación.

Alejandro José Pacheco Castro

Vanessa de Paul Castro Mora

Horacio Alvarado Bogantes

María Daniela Rojas Salas

Carlos Andrés Robles Obando

María Marta Carballo Arce

Manuel Esteban Morales Díaz

Gilberth Adolfo Jiménez Siles

Gloria Zaide Navas Montero

Dinorah Cristina Barquero Barquero

Danny Vargas Serrano

Diputados y Diputadas

NOTAS: El expediente legislativo aún no tiene comisión asignada.

El texto fue confrontado y revisado por el Departamento de Servicios Parlamentarios, para hacerle los ajustes formales requeridos por el SIL. (Fecha de subido al SIL: 28-09-2023).